

副本

平成28年(ワ)第1181号 マイナンバー(個人番号)利用差止等請求事件
原 告 宮崎俊郎ほか200名
被 告 国

答 弁 書

平成28年6月23日

横浜地方裁判所第4民事部合議B係 御中

被告指定代理人

〒102-8225 東京都千代田区九段南一丁目1番15号 九段第2合同庁舎

東京法務局訟務部

部 付 前 田 佳 行
訟務官 米 加 田 貴 志



〒231-8411 横浜市中区北仲通五丁目57番地 横浜第2合同庁舎

横浜地方法務局訟務部門(送達場所)

(電話 045-641-7938)

(FAX 045-224-4759)

上席訟務官 佐藤 武
上席訟務官 高野 剛
訟務官 小田 隆 弘
法務事務官 出口 正 宏





〒107-0052 東京都港区赤坂一丁目9番13号 三会堂ビル8階

内閣府大臣官房番号制度担当室

参事官補佐	萩原成	(代)
参事官補佐	本間明	(代)
参事官補佐	田中里沙	(代)
主査	岡本憲治	(代)
主査	山口大樹	(代)
主査	葉柴洋祐	(代)
主査	安倍健一	(代)

〒100-8926 東京都千代田区霞が関二丁目1番2号 中央合同庁舎2号館

総務省自治行政局住民制度課

理事官名	越一郎	(代)
本人確認情報 保護専門官	小牧兼太郎	(代)
係長	坂場純平	(代)
総務事務官	國信綾希	(代)
総務事務官	稻垣嘉一	(代)
総務事務官	野本明日香	(代)
総務事務官	森寿貴	(代)

第1 請求の趣旨に対する答弁	6
第2 請求の原因に対する認否	6
1 「第1 はじめに」(訴状3ないし6ページ)について	6
2 「第2 当事者」について	6
3 「第3 マイナンバー制度の概要とその特徴」について	7
4 「第4 マイナンバー制度（共通番号制度）の危険性」について	8
5 「第5 原告らの権利・利益侵害」について	15
6 「第6 結語」(訴状23及び24ページ)について	18
第3 番号制度の概要	18
1 番号制度の導入の経緯及び目的等	18
2 個人番号の意義等	19
(1) 個人番号の意義	19
(2) 個人番号の生成等	20
3 個人番号カード	21
(1) 個人番号カードの概要	21
(2) 個人番号カードの意義	22
(3) 個人番号カードの交付等	23
(4) 個人番号カードのセキュリティ対策	23
4 番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供	24
(1) 個人番号の利用範囲	24
(2) 特定個人情報の提供	25
5 番号制度における個人情報を保護するための措置	29
(1) はじめに	29
(2) 制度上の保護措置	29
(3) システム上の保護措置	43
第4 原告らの主張に対する反論	45

1	はじめに	45
(1)	事案の概要	45
(2)	被告の主張の概要	46
2	自己情報コントロール権は憲法13条で保障された権利とはいえない、差止請求及び削除請求の根拠たり得る実体法上の権利とは認められないこと	47
(1)	原告らの主張	47
(2)	被告の反論	47
3	本件差止請求及び本件削除請求に理由がないこと	49
(1)	はじめに	50
(2)	個人番号自体は、プライバシーに係る情報を包含するものではなく、行政機関等が提供を受ける特定個人情報も番号利用法以外の法令又は条例に基づき保有、利用が認められている情報に限られること（上記(1)①の観点）	50
(3)	番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われていること（上記(1)②の観点）	51
ア	番号制度の目的は正当なものであること	51
イ	行政事務における個人番号の利用や特定個人情報の提供は、公平・公正な社会の実現、行政事務の効率化及び、国民の利便性の向上という番号制度の目的に資する場合に限定して行われること	52
ウ	小括	54
(4)	システム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の根拠に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じている事実はないこと（上記(1)③の観点）	54
ア	個人番号及び特定個人情報の目的外利用が行われないように必要な措置	

が講じられていること	54
イ 個人番号及び特定個人情報の漏洩を防止するために必要な安全管理措置 が講じられていること	57
ウ 委員会（個人情報保護委員会）の設置により、特定個人情報の適切な取 扱いを担保するための制度的措置が講じられていること	59
エ 万が一、個人番号が漏洩した場合でも、直ちに被害が生じるものではな いこと	59
オ 小括	60
(5) 原告らの主張に対する反論	61
ア 特定個人情報の漏洩の危険性について	61
イ 名寄せ・突合（データマッチング）の危険性について	64
ウ 成りすましの危険性について	66
エ 性同一性障害者、ペンネームの使用者、ストーカー被害者等の危険性に ついて	72
オ 安全対策について	74
(6) 小括	77
4 本件国賠請求に理由がないこと	77
(1) 国賠法1条1項の「違法」の意味	77
(2) 原告らの個人番号を収集、保管、利用及び提供する行為が、国賠法1条1 項の適用上違法と評価される余地がなく、これによる損害も存在しないこと	78
第5 結語	78

第1 請求の趣旨に対する答弁

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
 - 2 訴訟費用は原告らの負担とする。
- との判決を求める。

なお、仮執行の宣言は相当でないが、仮に仮執行宣言を付する場合は、

- (1) 担保を条件とする仮執行免脱宣言
 - (2) その執行開始時期を判決が被告に送達された後14日経過した時とすること
- を求める。

第2 請求の原因に対する認否

- 1 「第1 はじめに」(訴状3ないし6ページ)について

本件訴訟提起に係る原告らの所感又は意見にわたるものであるため、認否の限りでない。

- 2 「第2 当事者」について

- (1) 「1 原告ら」(訴状6ページ)について

不知。

なお、原告らが市町村（特別区を含む。以下同じ。）の住民基本台帳に記録されているのであれば、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号。以下「番号利用法」という。なお、同法の条文については、以下、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成28年法律第47号。）による平成28年5月20日の改正後の条文を引用する。）

7条1項又は番号利用法附則3条1項ないし3項により、当該市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）により個人番号の指定及び通知をされてい るものと考えられる。

(2) 「2 被告」(訴状6, 7ページ)について
認める。

3 「第3 マイナンバー制度の概要とその特徴」について

(1) 柱書について (訴状7ページ)

内閣官房社会保障改革担当室及び内閣府大臣官房番号制度担当室において作成された「マイナンバー社会保障・税番号制度 概要資料（平成27年1月版）」（甲第1号証）が、そのホームページ上で公開されていたことは認める。

(2) 「①」について (訴状7ページ)

内容が不正確であるため否認する。

住民基本台帳に記録されている日本人住民と外国人住民の全員に対しては、重複しない12桁の個人番号（「背番号」ではない。）が指定される。

なお、番号利用法42条1項又は2項所定の法人等に対しては同法2条15号所定の法人番号が指定されるが、法人番号は13桁である。

(3) 「②」について (訴状7ページ)

「広範な分野」との部分は原告らの評価にわたるものであるため認否の限りでない。その余の部分は、「まずは、税、社会保障、災害対策分野の共通番号として利用する」との部分を、個人番号が番号利用法9条及び別表第1に掲げる各事務において利用されるとの趣旨と解した上で、認める。

なお、個人番号の利用範囲の拡大等については、番号利用法の施行後3年をめどとして施行の状況等を勘案して検討することとされている。

(4) 「③」について (訴状7ページ)

認める。

なお、後記第3の2(2)ウ(21ページ)のとおり、市町村長は、個人番号が漏洩（条文の表記は「漏えい」。以下同じ。）して不正に用いられるおそれがあると認められるときは、当該市町村が備える住民基本台帳に記録さ

れている者の請求又は職権により、個人番号を変更することができるものとされている（番号利用法7条2項）。

(5) 「④」について（訴状7ページ）

ア 第1文（「マイナンバー確認」から「いること。」まで）について
内容が不正確であるため否認する。

被告は、氏名、住所、生年月日、性別、個人番号その他政令で定める事項が記載され、本人の写真が表示されるなどしたICチップ入りの個人番号カード（番号利用法2条7項）を本人の申請により交付（「配布」ではない。）するが（番号利用法17条1項前段），当面の間、初回手数料を無料として、その利活用を図ることとしている。

イ 第2文（「利活用の対象」から「多数に上る。」まで）について

「多数に上る」との部分は原告らの評価にわたるものであるため認否の限りでない。国家公務員の身分証、健康保険証又は印鑑登録証と個人番号カードとの一体化が推進又は検討されていることは認める。

(6) 「⑤」について（訴状7ページ）

情報提供ネットワークシステムが、番号利用法19条7号に基づく特定個人情報の提供に際して使用されるものであることは認める。

(7) 「⑥」について（訴状7ページ）

平成29年をめどとして、情報提供等記録開示システムが設置され、公的個人認証サービスの電子証明書を格納した個人番号カード及びパスワードを使用して同システムを利用することが可能となる予定であることは認める。

(8) 「⑦」について（訴状7ページ）

「広範な利活用案が急速に」との部分は原告らの評価にわたるものであるため認否の限りでないが、その余は、「国家戦略」を「世界最先端IT国家創造宣言」（閣議決定）を指すものと解した上で認める。

4 「第4 マイナンバー制度（共通番号制度）の危険性」について

(1) 柱書について（訴状 8 ページ）

ア 番号制度が「① 分野毎に別々の番号が用いられる『分野別番号』制度ではなく、分野を超えて共通の個人識別番号を用いる『共通番号』制度である」との部分は、個人番号が番号利用法 9 条及び別表第 1 に掲げる各事務において利用されるとの趣旨と解した上で認める。

イ 「② 現在、番号法で定められた利用事務だけでも広範であり、かつ、これらの事務で収集・保存等される特定個人情報は、税や社会保障分野の機微性の高いものであって、情報の価値が高い」との部分は、原告らの評価にわたるものであるため、認否の限りでない。

ウ その余は否認ないし争う。

なお、個人番号の利用範囲の拡大等については、番号利用法の施行後 3 年をめどとして施行の状況等を勘案して検討することとされている。

(2) 「1 マイナンバー制度の本質的危険性」について

ア 「(1) 漏洩の危険性」について

(ア) 「ア 官民で作られることになる膨大なデータベース」（訴状 8, 9 ページ）について

a 第 1 文（「第 3 で述べたとおり」から「となる。」まで）について
個人番号が、番号利用法の規定に基づき、民間事業者においても収集・保存され、行政機関等に提出する書類に記載されることは認める。

b 第 2 文（「したがって」から「できることになる。」まで）について
民間事業者であっても、番号利用法の規定に基づき、特定個人情報ファイル（番号利用法 2 条 9 項）を保有する場合があることは認める。

c 第 3 文（「総務省統計局によると」から「作られることになる。」まで）について
総務省統計局の「平成 24 年経済センサス一活動調査」によると、

平成24年2月1日現在で全国に412万8215の企業が存在し、その従業員数が5583万7252人とされていることは認め、その余は不知。

(イ) 「イ 民間部門からの特定個人情報漏洩の危険性」(訴状9ページ)について

平成27年5月19日付け帝国データバンクの公表資料「マイナンバー制度に対する企業の意識調査」(乙第1号証1ページ)に、「マイナンバー制度へのコスト負担額は1社当たり約109万円と推計される。」との記載があることは認めるが、その余は否認ないし争う。

なお、平成27年11月17日付け帝国データバンクの公表資料「マイナンバー制度に対する企業の意識調査」(乙第2号証1ページ)には、「マイナンバー制度へのコスト負担額は1社当たり約61万円と推計される。対応が徐々に進むにつれ、費用面での不安も低下していることは好材料と言える」との記載がある。

(ウ) 「ウ 行政部門からの特定個人情報漏洩の危険性」(訴状9、10ページ)について

a 第1段落について

否認ないし争う。

b 第2段落について

(a) 第1文ないし第3文(「その危険性を」から「であった。」まで)について

日本年金機構において約125万件の個人情報の流出があったこと、同機構の特定個人情報保護評価書に「特定個人情報の漏洩やその他の事態を発生させるリスクを軽減させるために十分な措置を講じ」との記載があること、同機構が採用している基準が「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一基準群」であったことは認め

るが、その余は否認ないし争う。

上記個人情報の流出は、インターネット回線につながれたシステムから生じたものであり、上記特定個人情報保護評価書による評価は、同システムとは別の、インターネット回線から切断された基幹システムを対象としたものである。

(b) 第4文（「しかし」から「明らかとなつたのである。」まで）について

原告らの意見にわたるものであるため、認否の限りでない。

c 第3段落について

米国人事局において、原告らの主張するような個人情報の漏洩があったことは認める。米国の人事局が情報セキュリティに関しては相当の水準にあるとの点は、原告らの評価であるから、認否の限りでない。

(I) 「エ 特定個人情報漏洩の危険の現実性」（訴状10ページ）について

否認ないし争う。

イ 「(2) 名寄せ・突合（データマッチング）の危険性」について

(ア) 「ア 漏洩した特定個人情報の名寄せ・突合の危険性」（訴状10, 11ページ）について

否認ないし争う。

(イ) 「イ 国家・行政機関による情報の一元化の危険性（「監視国家」化の危険性）」（訴状11, 12ページ）について

a 柱書及び「(ア)」について

否認ないし争う。

b 「(イ)」について

番号利用法19条12号が特定個人情報の提供の制限の例外として「刑事事件の捜査」を掲げていること、同法39条が個人情報保護委

員会による指導・助言・勧告・命令・調査等の対象から「刑事事件の捜査」を除外していることは認め、その余は否認ないし争う。

なお、刑事事件の捜査は、番号利用法施行前と同様に、刑事訴訟法等の法令上の手続に基づいて厳正に行われる必要があり、番号利用法の施行後も、刑事事件の捜査であるからといって、無制限に特定個人情報の収集が許容されることにならないのは当然である。

c 「(ウ)」について

否認ないし争う。

ウ 「(3) 成りすましの危険性」について

(ア) 「ア 現実世界の成りすまし」(訴状12, 13ページ)について

a 「(ア)」について

否認ないし争う。

b 「(イ)」について

(a) 第1段落について

住民基本台帳カードの不正取得事件が発生していることは認め、
その余は不知。

(b) 第2段落について

否認ないし争う。

c 「(ウ)」について

(a) 第1文及び第2文(「成りすましをされた場合」から「極めて困難である。」まで)について

原告らの意見にわたるものであるため、認否の限りでない。

(b) 第3文(「この成りすましによる」から「ところである。」まで)
について

米国において、社会保障番号の不正利用による成りすまし被害が
生じていることは認めるが、「深刻な社会問題となっている」との

部分は原告らの評価であるため、認否の限りでない。

なお、上記被害が生じていることを踏まえ、マイナンバー制度においては、後記第3の5(2)才(37, 38ページ)のとおり、番号利用法2条12項所定の個人番号利用事務実施者及び同条13項所定の個人番号関係事務実施者(以下「個人番号利用事務等実施者」という。)が本人から個人番号の提供を受ける際に厳格な本人確認措置を義務付けている(番号利用法16条)。

(イ) 「イ マイナポータルにおける成りすまし」(訴状13ページ)について

平成29年1月以降、情報提供等記録開示システムの運用開始が予定されていることは認め、その余は否認ないし争う。

(3) 「2 マイナンバー制度の利用拡大による近い将来における危険性の増大」について

ア 「(1)」(訴状13ページ)について

認める。

ただし、番号利用法附則6条1項の検討規定は、社会保障、税、災害対策分野以外の幅広い行政事務での個人番号の利用や民間での個人番号の利用に広げることを念頭に置かれたものであり、従前の個人番号の利用範囲である社会保障、税、災害対策分野と密接に関連する事務について利用範囲を拡大することとした個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律(平成27年法律第65号。以下「平成27年改正法」という。)による番号利用法の改正と直接の関係はない。

イ 「(2)」(訴状13, 14ページ)について

(ア) 第1段落について

認める。

なお、国家公務員の身分証については、各省庁ごとに個人番号カードとの一体化が検討されているところであり、平成28年4月以降、一斉に全ての国家公務員の身分証が個人番号カードと一体化されるわけではない。また、個人番号カードを利用した消費税の還付金制度については、かつては検討されていたものの、現時点においては検討されていない。

(1) 第2段落について

否認ないし争う。

ウ 「(3)」(訴状14ページ)について

(ア) 第1文(「さらに」から「推進している。」まで)について
内容が不正確であるため否認する。

情報提供等記録開示システムについては、平成29年をめどとして設置され、適時に利活用を図るための措置を講ずるものとされている(番号利用法附則6条3項、4項)のであり、現時点で利活用の範囲を広げることを推進しているわけではない。

(イ) 第2文(「よって」から「言わざるを得ない。」まで)について
否認ないし争う。

(4) 「3 その他、性同一性障害者、ペンネームの使用者、ストーカー被害者等の危険性」(訴状14、15ページ)について

否認ないし争う。

(5) 「4 安全対策の不十分性」について

ア 柱書(訴状15ページ)について

争う。

イ 「(1) 制度面の安全対策」について

(ア) 「ア」(訴状15ページ)について

「特定個人情報保護委員会」とあるのを「個人情報保護委員会」と

解した上で認める。

なお、後記第3の5(2)ウ(ア)(32ページ)のとおり、平成27年改正法による個人情報の保護に関する法律の改正により、「個人情報保護委員会」が新設され、番号利用法上の「特定個人情報保護委員会」は「個人情報保護委員会」に改組された。

(イ) 「イ」(訴状15, 16ページ)について
否認ないし争う。

ウ 「(2) システム面の安全対策」について

(ア) 「ア」(訴状16ページ)について
認める。

(イ) 「イ」(訴状16ページ)について
否認ないし争う。

エ 「(3) その他の安全対策(日本版PIA)」について

(ア) 「ア」(訴状16ページ)について
認める。

(イ) 「イ」(訴状16, 17ページ)について
プライバシー影響評価の内容が、原告らの指摘するとおりのものであることは認める。

(ウ) 「ウ」(訴状17ページ)について
否認ないし争う。

5 「第5 原告らの権利・利益侵害」について

(1) 「1 プライバシー権、人格的自律権の侵害」について

ア 「(1) 憲法第13条で保障されたプライバシー権」(訴状17, 18ページ)について

(ア) 第1段落について
否認ないし争う。

(イ) 第2段落について

個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由としてのプライバシーが憲法13条により保障されていることは認め、その余は、否認ないし争う。

(ウ) 第3段落について

原告らの意見又は評価にわたるものであるため、認否の限りでない。

(エ) 第4段落について

上記(イ)の意味でのプライバシーの重要性及び保護の必要性については争わない。

イ 「(2) 原告らの同意なき収集・利用等による侵害」(訴状18, 19ページ)について

(ア) 第1段落について

原告らによる主張の要約等であり、認否の限りでない。

(イ) 第2段落について

否認ないし争う。

ウ 「(3) 漏洩による、直接侵害の危険性」(訴状19ページ)について
否認ないし争う。

エ 「(4) プライバシー権侵害だけに止まらない人格権自律権等の侵害(萎縮効果)」(訴状19, 20ページ)について

(ア) 第1段落について

否認ないし争う。

(イ) 第2段落(「被告が」から「ならない。」まで)について

平成23年6月30日付け「社会保障・税番号大綱」15ページに、
訴状20ページ2行目ないし13行目の記載があることは認める。

(ウ) 第3段落(「このような」から「ところでもある。」まで)について

「萎縮効果」に関する指摘は、原告らの意見又は評価にわたるもので

あるため、認否の限りでない。

ドイツ連邦憲法裁判所が1983年12月15日、いわゆる「国勢調査判決」を出したことは認め、同判決の詳細は不知。

オ 「(5) 性同一性障害者らの人格権侵害」(訴状20ページ)について
否認ないし争う。

(2) 「2 制度の必要性、費用対効果の不存在」について

ア 柱書(訴状20ページ)について
否認ないし争う。

イ 「(1) 目的の不確実性」について

(ア) 「ア」(訴状21ページ)について

a 第1段落について

原告らが主張する①及び②が、前掲「社会保障・税番号大綱」3及び4ページに、番号制度の制度導入の目的として挙げられていることは認める。ただし、制度導入の目的は、これに限られるものではない。

b 第2段落について

前掲「社会保障・税番号大綱」19ページに訴状21ページ7行目
ないし11行目の記載があることは認め、その余は否認ないし争う。

c 第3段落について

否認ないし争う。

(イ) 「イ」(訴状21, 22ページ)について

前掲「社会保障・税番号大綱」5ページに、番号制度は社会インフラ
である旨の記載があること、オーストリアで、セクタル方式として、
住民登録番号をベースとした行政分野別の番号を利用していることは認め、
その余は否認ないし争う。

ウ 「(2) 費用対効果の不確実性」(訴状22ページ)について

マイナンバー制度の導入に伴う諸々の初期費用として、現時点で、総額

で約3200億円程度を見込んでいること、新規に構築する情報提供ネットワークシステム等の維持・運用にかかる費用として、現時点で、平成27年度から平成31年度までの5年間で、総額約410億円程度を見込んでいること、期間の経過により情報提供ネットワークシステム等の維持・運用に費用が必要となることは認め、その余は原告らの意見又は評価にわたるものであるため認否の限りでない。

(3) 「3 2008年3月6日住基ネット差止最高裁判決との関係」について

ア 「(1)」(訴状22ページ)について

認否の限りでない。

この点に係る被告の主張は、後記第4の3(1)ないし(4)（49ないし61ページ）のとおりである。

イ 「(2)」(訴状22, 23ページ)について

争う。

ウ (4) 「4 小括～差し止め等の必要性及び損害」について

ア 「(1)」及び「(2)」(訴状23ページ)について

争う。

イ 「(3)」(訴状23ページ)について

否認ないし争う。

ウ 「(4)」(訴状23ページ)について

不知。

6 「第6 結語」(訴状23及び24ページ)について

争う。

第3 番号制度の概要

1 番号制度の導入の経緯及び目的等

今日、国の行政機関や地方公共団体などにおいては、その行政事務の処理の

ためにそれぞれ必要な個人情報を取得、保有、利用しているが、国民が行政と関わる場面は多様であり、それらの個人情報の中に同一人のものが別々に散在していることが一般的に想定される。そこで、個人識別性を持つ個人番号によって、これら同一人の個人情報を正確かつ迅速に特定することを可能とし、社会的な基盤となるものとして導入されたのが、番号制度である。

このように、番号制度は、複数の行政機関等に存在する個人の情報が同一人の情報であるということの確認を行うための基盤を構築する目的で導入されたものであり、①行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号や情報提供ネットワークシステムなどの基盤を活用することにより、「効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようとする」とともに、これにより、②「行政運営の効率化」及び③「公正な給付と負担の確保」を図り、かつ、④「国民が、手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようとする」ことを目的とするものである（番号利用法1条）。

なお、番号制度の枠組みについて定める番号利用法は、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成25年法律第28号。以下「番号整備法」という。）等の関連法律とともに、平成25年5月31日に公布、平成27年10月5日に施行され、同日から個人番号の指定・通知が行われるとともに、平成28年1月1日から、個人番号の利用が開始されている。

2 個人番号の意義等

（1）個人番号の意義

個人番号とは、住民票コード（住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）7条13号）を変換して得られる番号であって、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるものをいい（番号利用法2条5項），全国を通じて重複のない唯一無二の1

1桁の番号及び1桁の検査用数字により構成されている（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行令（平成26年政令第155号。以下「番号利用法施行令」という。）8条）。

この個人番号により、特定の個人を識別することが可能となり、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が保有する個人の情報が、同一人の情報であるか否かを確認することができる。

また、個人番号（個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む。）をその内容に含む個人情報を、特定個人情報という（番号利用法2条8項）。

（2）個人番号の生成等

ア 個人番号の生成

市町村長は、個人番号を新たに指定し（番号利用法7条1項）又は個人番号を変更する（同条2項）ときは、あらかじめ地方公共団体情報システム機構（以下「機構」という。）に対し、当該指定しようとする者に係る住民票に記載された住民票コードを通知するとともに、個人番号とすべき番号の生成を求めるものとされている（番号利用法8条1項）。これを受け、機構は、①住民票コードを変換して得られる番号で、②他のいずれの個人番号とも異なり、③住民票コードを復元することのできる規則性を備えない番号を生成し、速やかに、当該市町村長に対し、通知することとされている（同条2項）。

イ 個人番号の指定及び通知

市町村長は、出生届等が出され、新たにその市町村の住民基本台帳に記録されるべき者につき住民票の記載をする場合において、その者がいずれの市町村においても住民基本台帳に記録されたことがない者であるときは、その者に係る住民票に機構から指定された住民票コードのうちから選択する一の住民票コードを記載する（住基法30条の3第2項）。この場

合において、市町村長は、速やかに、機構から通知された個人番号とすべき番号をその者の個人番号として指定し、その者に対し、当該個人番号を通知カード（氏名、住所、生年月日、性別、個人番号その他総務省令で定める事項が記載されたカード）により通知しなければならない（番号利用法7条1項）。

なお、番号利用法の施行日（平成27年10月5日）において現に当該市町村の備える住民基本台帳に記録されている者については、経過措置として、市町村長は、機構から通知された個人番号とすべき番号をその者の個人番号として指定し、その者に対し、当該個人番号を通知カードにより通知しなければならないこととされている（番号利用法附則3条1項）。

ウ 個人番号の変更

市町村長は、当該市町村が備える住民基本台帳に記録されている者の個人番号が漏洩して不正に用いられるおそれがあると認められるときは、その者の請求又は職権により、その者の従前の個人番号に代えて、機構から通知された個人番号とすべき番号をその者の個人番号として指定し、速やかに、その者に対し、当該個人番号を通知カードにより通知しなければならない（番号利用法7条2項）。これにより、仮に個人番号が漏洩した場合であっても、当該個人番号を変更することにより、個人番号が不正に利用されることを防止することが可能とされている。

また、この個人番号の変更については、上記のとおり、請求による変更のみならず、市町村長の職権による変更を認め、早急な対応を可能としている。

3 個人番号カード

(1) 個人番号カードの概要

個人番号カードとは、氏名、住所、生年月日、性別、個人番号その他政令で定める事項が記載され、本人の顔写真が表示され、かつ、これらの事項そ

の他総務省令で定める事項（以下「カード記録事項」という。）が電磁的方法により記録（カードに内蔵された半導体集積回路（以下「ICチップ」という。）に記録される。）されたカードであって、番号利用法又は番号利用法に基づく命令で定めるところによりカード記録事項を閲覧し、又は改変する権限を有する者以外の者による閲覧又は改変を防止するために必要なものとして総務省令で定める措置が講じられたものをいう（番号利用法2条7項）。

また、個人番号カードに内蔵されたICチップには、公的個人認証サービスの電子証明書が記録される（電子署名等に係る地方公共団体情報システム機構の認証業務に関する法律（平成14年法律第153号）3条4項、7項、22条4項、7項）。

（2）個人番号カードの意義

番号制度の下できめ細やかな社会保障サービス等を本人に確実に届けるためには、個人番号が通知された者の本人確認が前提となるところ、個人番号カードは、本人確認機能と個人番号確認機能を備えている。個人番号利用事務等実施者が、本人から個人番号の提供を受ける場合には、個人番号カードによって、個人番号及びその者が個人番号で認識される本人であることを確認することができる（番号利用法16条）。

また、情報提供等記録開示システムへログインする場合には、個人番号カードに格納された電子証明書によって、電子的な本人確認が行われることが予定されている（甲第1号証5ページ）。

なお、本人確認書類の一つとして活用されていた住民基本台帳カード（番号整備法19条の規定による改正前の住基法（以下「改正前住基法」という。）30条の44第1項。以下「住基カード」という。）は、平成28年1月1日以降は新規発行されず、個人番号カードがその役割を承継することとされている。

(3) 個人番号カードの交付等

市町村長は、当該市町村が備える住民基本台帳に記録されている者に対し、その者の申請により、その者に係る個人番号カードを交付する（番号利用法17条1項前段）。この場合において、市町村長は、その者から通知カードの返納及び所定の本人確認措置を講じるものとされている（同項後段）。

個人番号カードの交付を受けている者は、住基法24条の2第1項に規定する最初の転入届をする場合には、当該最初の転入届と同時に、当該個人番号カードを市町村長に提出しなければならず（番号利用法17条2項），カード記録事項に変更があったときは、その変更があったときから所定の期間内に、その旨を住所地の市町村長に届け出るとともに、当該個人番号カードを提出しなければならない（同条4項）とされており、また、当該個人番号カードを紛失したときは、直ちに、その旨を住所地の市町村長に届け出ることを要する（同条5項）。また、個人番号カードは、その有効期間が満了した場合等には、その効力を失い（同条6項）、その交付を受けている者は、当該個人番号カードを住所地の市町村長に返納しなければならない（同条7項）。

(4) 個人番号カードのセキュリティ対策

前記(1)（21, 22ページ）のとおり、個人番号カードには、他者の個人番号カードを不正に取得したり不正に利用したりすることで生じる成りすまし被害を防止するため、カード記録事項を閲覧し、又は改変する権限を有する者以外の者による閲覧又は改変を防止するために必要なものとして総務省令で定める措置が講じられるものとされており（番号利用法2条7項），当該措置として、以下のものがある。

ア 交付時の本人確認

個人番号カードの交付の際には、原則として、市町村窓口に来庁を求め、本人確認書類の提示による確認を行う（番号利用法17条1項、番号利用

法施行令13条2項、行政手続における特定の個人を識別するための個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行規則（平成26年内閣府・総務省令第3号。以下「番号利用法施行規則」という。）1条2項）など、厳格な本人確認を行うこととされている。

個人番号カードを代理人を通じて交付することは、やむを得ない理由がある場合に限られ（番号利用法施行令13条3項）、かつ、本人及び代理人それぞれについて厳重な本人確認の措置が必要とされる（同項、番号利用法施行規則13条ないし16条）。

イ 偽造防止対策

個人番号カードには、複雑に組み合わせた模様を背景とすることにより記載内容の削除や書き換えを防止する彩紋パターン、コピー時に隠れた文字が浮かび上がるコピー牽制、カード券面の内層に印字することで記載内容の改ざんを防止するレーザーベンディング、顔写真のふちをぼかすことにより写真の貼り替えを防ぐシェーディング加工等、厳格な偽造防止対策が施されている（乙第3号証6ページ）。

4 番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供

（1）個人番号の利用範囲

前記1のとおり、番号利用法は、個人番号の持つ個人識別機能を利用して行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国民の利便性の向上等を図ることを目的とするものであるが、個人番号が無限定に利用された場合には、個人番号と紐付けられた個人情報が漏洩したり、不正使用されるなどするおそれがある。

そこで、同法は、個人番号を利用できる場合をポジティブリスト（限定列举）方式で定め、その範囲内においてのみ、個人番号の利用を可能にしていく。

具体的には、同法は、9条において、個人番号の利用範囲を、①国・地方

の機関での社会保障分野、国税・地方税の賦課徴収及び防災に係る事務での利用（同条1項、2項、別表第1）、②当該事務に係る申請・届出等を行う者（代理人、受託者を含む）の事務処理上必要な範囲での利用（同条3項）、③災害時の金融機関での利用（同条4項）、④同法19条11号ないし14号により特定個人情報の提供を受けた者による必要な限度での利用（同条5項）に限定している。

（2）特定個人情報の提供

ア 特定個人情報の提供の制限

前記2(1)で述べたとおり、特定個人情報とは、個人番号（個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む。）をその内容に含む個人情報（番号利用法2条8項）をいうが、このような特定個人情報の提供は、提供先において、個人番号と個人情報を紐付けて管理することを可能にする。

そこで、番号利用法は、19条において、「何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。」と定め、列挙されている各号に該当しない限り、「何人も」特定個人情報の提供をしてはならないという厳しい制限を課している。

そして、例外的に特定個人情報の提供が許される場合については、番号利用法19条1号から14号に規定されているが、そのうち主なものを挙げると以下のとおりである。

- ① 個人番号利用事務実施者が個人番号利用事務を処理するために必要な限度で本人若しくはその代理人又は個人番号関係事務実施者に対し特定個人情報を提供するとき（1号）
- ② 個人番号関係事務実施者が個人番号関係事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき（2号）
- ③ 本人又はその代理人が個人番号利用事務等実施者に対し、当該本人の

個人番号を含む特定個人情報を提供するとき（3号）

- ④ 別表第2の第1欄に掲げる者（情報照会者）が、政令で定めるところにより、同表第3欄に掲げる者（情報提供者）に対し、同表第2欄に掲げる事務を処理するために必要な同表第4欄に掲げる特定個人情報の提供を求めた場合において、当該情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供するとき（7号）
- ⑤ 地方公共団体の機関が、条例で定めるところにより、当該地方公共団体の他の機関に、その事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき（9号）
- ⑥ 番号利用法38条1項の規定により求められた特定個人情報を個人情報保護委員会（以下「委員会」という。詳細については、後記5(2)ウのとおり。）に提供するとき（11号）
- ⑦ 国会の国政調査や裁判所における手続、刑事事件の捜査、会計検査院の検査などが行われるとき（12号）
- ⑧ 人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合において、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるとき（13号）
- ⑨ 「その他これらに準ずるものとして個人情報保護委員会規則で定めるとき」（14号）

イ 情報提供ネットワークシステムを通じた特定個人情報の提供（番号利用法19条7号。上記ア④）について

上記アのとおり、番号利用法19条1号ないし14号において、特定個人情報の提供が例外的に許される場面が限定列挙されているが、そのうち、上記ア④（同条7号）についての詳細は、以下のとおりである。

(ア) 情報提供ネットワークシステムの意義

情報提供ネットワークシステムとは、行政機関の長等（行政機関の長、地方公共団体の機関、独立行政法人等、地方独立行政法人及び機構並び

に情報照会者及び情報提供者をいう。以下同じ。) の使用に係る電子計算機を相互に電気通信回線で接続した電子情報処理組織であつて、暗号その他その内容を容易に復元することができない通信の方法を用いて行われる番号利用法 19 条 7 号による特定個人情報の提供を管理するために、総務大臣が設置し、及び管理するものをいう (同法 2 条 14 項)。

(イ) 情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供が認められる場合

情報提供ネットワークシステムは、特定個人情報の提供を管理するために設置される情報システムであるが、当然ながら、これに接続される各機関の職員が、これを用いて自由に特定個人情報を利用できるものではなく、番号利用法 19 条 7 号が規定するとおり、別表第 2 の第 1 欄に掲げる者 (情報照会者) が同表の第 3 欄に掲げる者 (情報提供者) から同表の第 2 欄に掲げる事務を処理するために必要な同表の第 4 欄に掲げる特定個人情報の提供をする場合にのみ、当該特定個人情報を提供することが許されている。

(ウ) 情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供方法等

a 情報提供ネットワークシステムの設置及び管理

情報提供ネットワークシステムは、総務大臣が、委員会と協議して、設置・管理する (番号利用法 21 条 1 項)。

b 提供の求めの通知

総務大臣は、情報照会者から番号利用法 19 条 7 号の規定により特定個人情報の提供の求めがあった場合において、①情報照会者、情報提供者、情報照会者の処理する事務又は当該事務を処理するために必要な特定個人情報の項目が別表第 2 に掲げるものに該当しないとき、及び、②当該特定個人情報が記録されることとなる情報照会者の保有する特定個人情報ファイル又は当該特定個人情報が記録されている情

報提供者の保有する特定個人情報ファイルについて、番号利用法27条（特定個人情報保護評価）に係る規定に違反する事実があったと認められるときに該当する場合を除き、政令で定めるところにより、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報提供者に対して特定個人情報の提供の求めがあった旨を通知しなければならない（番号利用法21条2項）。

すなわち、同規定により、情報提供ネットワークシステムを使用して、情報提供者に対して特定個人情報の提供の求めがあった旨の通知がされるのは、上記①及び②の要件を満たす場合に限られるものである。

c 特定個人情報の提供

情報提供者は、番号利用法19条7号の規定により特定個人情報の提供を求められた場合で、当該提供の求めについて上記bの総務大臣からの通知を受けたときは、政令で定めるところにより、情報照会者に対し、当該特定個人情報を提供しなければならない（番号利用法22条1項）。

d 情報提供等の記録及び保存

番号利用法23条では、個人情報保護の観点から情報提供ネットワークシステムの利用についての記録を残すべきことが規定されており、情報照会者及び情報提供者は、情報提供ネットワークシステムを使用したとき、すなわち、同法19条7号の規定により特定個人情報の提供の求め又は提供があったときは、①情報照会者及び情報提供者の名称、②提供の求めの日時及び提供があったときはその日時、③特定個人情報の項目など、所定の事項を記録し、一定期間保存するものとされ（同法23条1項、2項），かつ、総務大臣は、同じ情報を情報提供ネットワークシステムに記録し、一定期間保存することとされ

ている（同条3項）。

(I) 情報提供ネットワークシステムに係る秘密の管理等

総務大臣並びに情報照会者及び情報提供者は、情報提供等事務（番号利用法19条7号の規定による特定個人情報の提供の求め又は提供に関する事務をいう。以下同じ。）に関する秘密について、その漏洩の防止その他の適切な管理のために、情報提供ネットワークシステム並びに情報照会者及び情報提供者が情報提供等事務に使用する電子計算機の安全性及び信頼性を確保することその他の必要な措置を講じなければならない（番号利用法24条）。

また、情報提供等事務又は情報提供ネットワークシステムの運営に関する事務に従事する者又は従事していた者は、その業務に関して知り得た当該事務に関する秘密を漏らし、又は盗用してはならない（番号利用法25条）。

5 番号制度における個人情報を保護するための措置

(1) はじめに

番号制度における個人番号は、個人識別性を持ち、個人情報と紐付けられるものであるため、個人番号を用いた個人情報の突合が行われ、集積・集約された個人情報が外部に漏洩するのではないかといった懸念に適切に対処するため、個人情報を保護するための措置が、制度（法令）、システムの両面から講じられている。

以下、制度（法令）上の保護措置とシステム上の保護措置とに分けて説明する。

(2) 制度上の保護措置

ア 個人番号・特定個人情報の取扱いに対する厳格な規制

前記4(2)で述べたとおり、番号利用法は、19条において正当な理由があるとして法定された場合を除き、特定個人情報の提供を禁止している

ほか、20条において、「何人も、前条各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報（他人の個人番号を含むものに限る。）を収集し、又は保管してはならない。」と規定し、何人に対しても、19条各号の例外事由に該当する場合を除き、特定個人情報を収集し、又は保管する行為を禁止し、特定個人情報が不必要に保持され、流出等の危険性が高まることのないようにしている。

また、同法は、19条各号のいずれかに該当して特定個人情報の提供を受けることができる場合を除き、他人（自己と同一の世帯に属する者以外の者をいう。）に対し、個人番号の提供を求めることも禁止している（同法15条）。

さらに、同様の趣旨から、特定個人情報ファイル（個人番号をその内容に含む個人情報ファイル）についても、番号利用法28条において、「個人番号利用事務等実施者その他個人番号利用事務等に従事する者は、第19条第11号から第14号までのいずれかに該当して特定個人情報を提供し、又はその提供を受けることができる場合を除き、個人番号利用事務等を処理するために必要な範囲を超えて特定個人情報ファイルを作成してはならない。」と規定し、例外事由に該当する場合を除き、個人番号利用事務等を処理するために必要な範囲を超えて特定個人情報ファイルを作成することを禁止している。

イ 特定個人情報保護評価

(ア) 特定個人情報保護評価の意義

特定個人情報保護評価とは、特定個人情報の漏洩その他の事態の発生の危険性及び影響に関する評価をいい（番号利用法26条1項），これは、特定個人情報ファイルを保有しようとする者が、特定個人情報の保護の観点から行うこととされる事前評価のことである。

(イ) 委員会による特定個人情報保護評価に係る指針の作成及び公表

この特定個人情報保護評価については、まず番号利用法26条1項において、委員会が特定個人情報保護評価についての指針を作成し、これを公表するものとされている。

(ウ) 行政機関の長等による特定個人情報保護評価

そして、番号利用法27条1項は、行政機関の長等は、特定個人情報ファイルを保有しようとするときは、当該特定個人情報ファイルを保有する前に、個人情報保護委員会規則で定めるところにより評価を行い、その結果を記載した書面（以下「評価書」という。）を公示し、広く国民の意見を求めるものとしている。そして、同項では、この際評価する事項として、特定個人情報ファイルに記録されることとなる特定個人情報の量や特定個人情報ファイルを取り扱う事務の概要、特定個人情報ファイルを取り扱うために使用する電子情報処理組織の仕組み及び電子計算機処理等の方式、特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報を保護するための措置などを挙げている。

さらに、行政機関の長等は 国民からの意見を十分考慮した上で当該評価書に必要な見直しを行った後に、当該評価書に記載された特定個人情報ファイルの取扱いについて委員会の承認を受けるものとされ（番号利用法27条2項）、委員会は、その取扱いが委員会の定めた指針に適合していなければ、承認してはならないものとされている（同条3項）。

その上で、行政機関の長等は、この承認を得たときは、速やかに当該評価書を公表するものとされ（同条4項）、この公表を行っていない特定個人情報ファイルに記録された情報を、情報提供ネットワークシステムを使用して提供すること、又は当該特定個人情報ファイルに記録されることとなる情報の提供を求ることは禁止されている（同条6項）。

ウ 委員会による監視・監督等

ここで、委員会（個人情報保護委員会）とは、特定個人情報の取扱いに

関する監視・監督機関として、独立性の高い、いわゆる「三条委員会」（内閣府の外局である委員会）として設置された機関である。その概要は、以下のとおりであり、委員会は、監視・監督のための指導・助言、勧告・命令及び立入検査（番号利用法第6章）並びに特定個人情報保護評価の承認（番号利用法27条）等の権限を有する。

(7) 委員会の設置・組織

特定個人情報は、国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び民間事業者によっても保有されることとなるため、特定個人情報保護のための第三者機関は、国の行政機関を含め、全ての監督対象機関からの独立性を確保する必要性が高い。そのため、委員会は、内閣府設置法49条3項に基づき、内閣府の外局に合議制の機関たる委員会として設置され（個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。平成27年改正法による改正後のもの。以下「個人情報保護法」という。）50条1項），内閣総理大臣の所管に属するものとされている（同条2項）。

委員会は、人格が高潔で識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命した委員長及び委員8人をもって組織される（同法54条1項、3項）。

(1) 委員会の任務・所掌事務

委員会は、個人情報の適正かつ効果的な活用が新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護するため、個人情報の適正な取扱いの確保を図ること（個人番号利用事務等実施者に対する指導及び助言その他の措置を講ずることを含む。）を任務とする（個人情報保護法51条）。

委員会の所掌事務のうち、番号利用法に関するものは、特定個人情報

の取扱いに関する監視又は監督並びに苦情の申出についての必要なあつせん及びその処理を行う事業者への協力に関すること、特定個人情報保護評価等に関することである（個人情報保護法52条2号、3号）。

(ウ) 委員会による特定個人情報の取扱いに関する監督等

a 委員会による検査等

特定個人情報ファイルを保有する行政機関、独立行政法人等及び機構は、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、定期的に、当該特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の取扱いの状況について委員会による検査を受けるものとされている（番号利用法28条の3第1項）。

また、特定個人情報ファイルを保有する地方公共団体及び地方独立行政法人は、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、定期的に、委員会に対して当該特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の取扱いの状況について報告するものとされている（同条2項）。

b 特定個人情報の漏洩等に関する報告

個人番号利用事務等実施者は、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の漏洩その他の特定個人情報の安全の確保に係る重大な事態が生じたときは、委員会に報告するものとされている（番号利用法28条の4）。

c 特定個人情報の保護を図るための連携協力

委員会は、特定個人情報の保護を図るため、サイバーセキュリティの確保に関する事務を処理するために内閣官房に置かれる組織と情報を共有すること等により相互に連携を図りながら協力するものとされている（番号利用法35条の2）。

d 指導及び助言

委員会が行使し得る権限としては、まず、指導及び助言があり、番

号利用法 36 条前段において、「委員会は、この法律の施行に必要な限度において、個人番号利用事務等実施者に対し、特定個人情報の取扱いに関し、必要な指導及び助言をすることができる。」とし、同条後段において、「この場合において、特定個人情報の適正な取扱いを確保するために必要があると認めるときは、当該特定個人情報と共に管理されている特定個人情報以外の個人情報の取扱いに関し、併せて指導及び助言をすることができる。」としている。

e 勧告及び命令

次に、より強力な権限となる勧告及び命令について番号利用法 37 条で規定しており、まず 1 項で、「委員会は、特定個人情報の取扱いに関して法令の規定に違反する行為が行われた場合において、特定個人情報の適正な取扱いの確保のために必要があると認めるときは、当該違反行為をした者に対し、期限を定めて、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を勧告することができる。」としている。そして、同条 2 項で、「委員会は、前項の規定による勧告を受けた者が、正当な理由がなくてその勧告に係る措置をとらなかつたときは、その者に対し、期限を定めて、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。」とし、さらに、同条 3 項では、前 2 項の規定にかかわらず、「個人の重大な権利利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認めるとき」は、法令の規定に違反する行為をした者に対し、勧告を前提とすることなく、「期限を定めて、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべき旨を命ずることができる。」としている。

f 報告及び立入検査

また、委員会には、報告（の求め）及び立入検査の権限が付与されており、番号利用法 38 条 1 項で、「特定個人情報を取り扱う者その

他の関係者に対し、特定個人情報の取扱いに関し、必要な報告若しくは資料の提出を求め、又はその職員に、当該特定個人情報を取り扱う者その他の関係者の事務所その他必要な場所に立ち入らせ、特定個人情報の取扱いに関し質問させ、若しくは帳簿書類その他の物件を検査させることができる。」としている。

g 措置の要求等

さらに、委員会は、特定個人情報の取扱いに利用される情報提供ネットワークシステムその他の情報システムの構築及び維持管理に関し、機能の安全性及び信頼性を確保するよう、直接、その設置・管理主体たる総務大臣その他の関係行政機関の長に対し、必要な措置を実施するよう求めることができるとともに（番号利用法40条1項）、当該措置の実施状況について報告を求めることができる（同条2項）。

また、委員会は、内閣総理大臣に対し、その所掌事務の遂行を通じて得られた特定個人情報の保護に関する施策の改善についての意見を述べることができる（番号利用法41条）。

h 罰則

前記eの委員会による命令に違反した者には、2年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科され（番号利用法56条）、前記fの委員会による報告及び立入検査について、報告若しくは資料の提出をせず、若しくは虚偽の報告をし、若しくは虚偽の資料を提出し、又は当該職員の質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をし、若しくは検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者には、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金が科される（同法57条）。

エ 安全管理措置等

(7) 個人番号利用事務等実施者の安全管理措置義務

個人番号利用事務等実施者には、個人番号の漏洩等を防止するために

必要な措置（安全管理措置）を講じることが義務付けられている（番号利用法12条）。

この安全管理措置としては、物理的な保護措置、技術的な保護措置、人的な保護措置及び組織的な保護措置が考えられている。具体的に見ると、まず、物理的な保護措置としては、特定個人情報たる書類を机上に放置することの禁止、特定個人情報を施錠できる場所に保管することなどが挙げられる。また、技術的な保護措置としては、特定個人情報を含むデータベースにアクセスできる従業員の限定、これへのウイルス対策などが挙げられる。さらに、人的な保護措置としては、特定個人情報の取扱いについての従業員への教育・研修、また、組織的な保護措置としては、特定個人情報の取扱責任者の設置などが挙げられる。

このような安全管理措置の内容については委員会がガイドライン等を示しており、民間事業者を含め、特定個人情報を取り扱う者としてはその内容も踏まえつつ、適切な安全管理措置を講じることが求められている。

(イ) 再委託の制限と委託先の監督

個人番号利用事務等については、その全部又は一部を委託することができ（番号利用法9条1項ないし3項各項の第2文）、その委託に伴い、委託元は委託先に対し、特定個人情報を提供することができる（同法19条5号）。そして、委託先となった者は、委託の対象が個人番号利用事務であるときは個人番号利用事務実施者となり（同法2条12項）、個人番号関係事務であるときは、個人番号関係事務実施者となるから（同条13項）、委託先となった者は、個別に前記(ア)の安全管理措置義務を負うこととなる（同法12条）。

また、番号利用法においては、委託先において特定個人情報の適切な取扱いが確保されるよう、①委託者は、当該委託に係る個人番号利用事

務等において取り扱う特定個人情報の安全管理が図られるよう、当該委託の委託先（受託者）に対する監督義務を負うものとされ（番号利用法11条）、また、②再委託をするには委託者の許諾が必要とされている（同法10条）。

(ウ) 研修の実施

行政機関の長等は、特定個人情報ファイルを保有し、又は保有しようとするときは、特定個人情報ファイルを取り扱う事務に従事する者に対して、特定個人情報の適正な取扱いを確保するために必要なサイバーセキュリティの確保に関する事項その他の事項に関する研修を行うものとされている（番号利用法28条の2）。

オ 本人確認措置

(ア) 本人確認の必要性

個人番号は、個人識別性を有しているところ、これが有効に機能するためには、まず番号確認をする必要がある。しかし、自称「本人」から個人番号の提供を受けて番号確認をしただけでは、その者が真に当該個人番号の正当な持ち主（本人）であるとは確認できず、「成りすまし」等のおそれが残ることとなる。

そこで、番号利用法16条は、上記の番号確認だけでなく、当該個人番号と本人とを紐付けるための身元確認の実施を、個人番号利用事務等実施者が同法14条1項によって本人から個人番号の提供を受ける際に求めている。

(イ) 本人確認措置

番号利用法16条は、個人番号利用事務等実施者が本人から個人番号の提供を受ける場合に執るべき本人確認の措置として、以下のいずれかによるべきことを、その枠組みとして規定している。

まず第1は、当該提供をする者から個人番号カード等の提示を受ける

という方法である（番号利用法16条前段）。この場合に提示を受けるべきものは、①個人番号カード又は②通知カード及び当該通知カードに記載された事項がその者に係るものであることを証するものとして主務省令で定める書類である。①個人番号カードの場合は、氏名、住所、生年月日、性別の基本情報に加え、個人番号と本人の顔写真が表示されていることから（番号利用法2条7号），その提示を受けるだけで番号確認に加えて身元確認もできるのに対し、②通知カードの場合は、同カードは個人番号指定時に交付されるもので（番号利用法7条1項）、氏名、住所、生年月日、性別の基本情報に加え、個人番号が表示されるものの、本人の顔写真が付いていないため、その提示を受けるだけでは身元確認ができないことから、それと併せて運転免許証等の身元確認書類の提示を受けることを必要としている。

第2は、上記①②に代わるべき、その者が本人であることを確認するための措置として政令で定める措置を執ることである（番号利用法16条後段）。この場合には、個人番号が記載された住民票の写し等と併せ運転免許証等の身元確認書類の提示を受けることとなる。

力 罰則

番号利用法は、以下の不正行為を刑罰の対象として、罰則を設けることにより、個人番号や特定個人情報の適正な利用等を担保している。

番号利用法の罰則は、同種法律における類似規定の刑罰より強化された罰則となっている。

(7) 特定の公務員等が対象となる行為

a 情報提供ネットワークシステムに関する秘密漏洩

情報提供等事務又は情報提供ネットワークシステムの運営に関する事務に従事する者又は従事していた者が、その業務に関して知り得た当該事務に関する秘密を漏らし、又は盗用したときは、3年以下の懲

役若しくは150万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとされている（番号利用法53条）。

b 委員会の委員等による秘密漏洩等

委員長、委員、専門委員及び事務局の職員で、職務上知ることでのした秘密を漏らし、又は盗用した者は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処することとされている。その職務を退いた後も同様である（個人情報保護法73条）。

国家公務員法上の守秘義務違反の法定刑（1年以下の懲役又は50万円以下の罰金（国家公務員法109条12号））よりも法定刑が加重されている。

c 職権濫用による文書等の収集

国の機関、地方公共団体の機関若しくは機構の職員又は独立行政法人等若しくは地方独立行政法人の役員若しくは職員が、その職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する特定個人情報が記録された文書、図画又は電磁的記録を収集したときは、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処することとされている（番号利用法55条）。

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号。以下「行政機関個人情報保護法」という。）及び独立行政法人等の保有する個人情報に関する法律（平成15年法律第59号。以下「独立行政法人個人情報保護法」という。）では、同様の行為について1年以下の懲役又は50万円以下の罰金とされており（行政機関個人情報保護法55条、独立行政法人個人情報保護法52条）、これらよりも法定刑が加重されている。

(イ) 個人番号の取扱者が対象となる行為

a 特定個人情報ファイルの不正提供

個人番号利用事務等又は個人番号の指定若しくは通知、個人番号とすべき番号の生成若しくは通知若しくは機構保存本人確認情報の提供に関する事務に従事する者又は従事していた者が、正当な理由がないのに、その業務に関して取り扱った個人の秘密に属する事項が記録された特定個人情報ファイル（その全部又は一部を複製し、又は加工した特定個人情報ファイルを含む。）を提供したときは、4年以下の懲役若しくは200万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとされている（番号利用法51条）。

行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法では、同様の行為について2年以下の懲役又は100万円以下の罰金とされており（行政機関個人情報保護法53条、独立行政法人個人情報保護法50条）、これらよりも法定刑が加重されている。

b 個人番号の不正提供、盗用

上記aに掲げる者が、その業務に関して知り得た個人番号を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用したときは、3年以下の懲役若しくは150万円以下の罰金に処し、又はこれを併科することとされている（番号利用法52条）。

行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法では、同様の行為について1年以下の懲役又は50万円以下の罰金とされており（行政機関個人情報保護法54条、独立行政法人個人情報保護法51条）、これらよりも法定刑が加重されている。

(ウ) 何人でも対象となる行為

a 詐欺行為等による情報取得

人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取、施設への侵入、不正アクセス行為その他の個人番号を保有する者の管理を害する行為により、個人番号を取得した者は、3

年以下の懲役又は150万円以下の罰金に処することとされている（番号利用法54条1項）。

b 命令違反

番号利用法37条2項又は3項の規定による委員会の命令に違反した者は、2年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することとされている（番号利用法56条）。

個人情報保護法上、主務大臣の命令に違反する行為については6月以下の懲役又は30万円以下の罰金とされており（個人情報保護法74条），これよりも法定刑が加重されている。

c 検査忌避等

番号利用法38条1項の規定の委員会への報告若しくは資料の提出をせず，若しくは虚偽の報告をし，若しくは虚偽の資料を提出し，又は当該職員の質問に対して答弁をせず，若しくは虚偽の答弁をし，若しくは検査を拒み，妨げ，若しくは忌避した者は，1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することとされている（番号利用法57条）。

個人情報保護法上、主務大臣に対して虚偽の報告等をする行為については30万円以下の罰金とされており（個人情報保護法75条），これよりも法定刑が加重されている。

d 通知カード及び個人番号カードの不正取得

偽りその他不正の手段により通知カード又は個人番号カードの交付を受けた者は、6月以下の懲役又は50万円以下の罰金に処することとされている（番号利用法58条）。

なお，改正前住基法上，住基カードの不正取得は30万円以下の罰金とされており（改正前住基法46条2号），これよりも法定刑が加重されている。

(I) 国外犯处罚規定と両罰規定

番号利用法 51 条ないし 55 条及び個人情報保護法 73 条（前記(ア) a, 同 b, 同 c, (イ) a, 同 b, (ウ) a）の規定は、日本国外においてこれらの条の罪を犯した者にも適用するものとされている（番号利用法 59 条、個人情報保護法 76 条）。

また、法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。）の代表者若しくは管理人又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、番号利用法 51 条（前記(イ) a）、52 条（前記(イ) b）、54 条（前記(ウ) a）又は 56 条から 58 条まで（前記(ウ) b ないし d）の違反行為をしたときは、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科することとされている（番号利用法 60 条 1 項）。

キ 情報提供等記録開示システム等

(7) 情報提供等記録

前記 4 (2) イ (ウ) d （28 ページ）で述べたとおり、番号利用法 23 条では、個人情報保護の観点から情報提供ネットワークシステムの利用についての記録を残すことが規定されており、情報照会者及び情報提供者は、情報提供ネットワークシステムを使用した（同法 19 条 7 号の規定により特定個人情報の提供の求め又は提供があった）ときは、①情報照会者及び情報提供者の名称、②提供の求めの日時及び提供があったときはその日時、③特定個人情報の項目などを記録し、一定期間保存することとし（同法 23 条 1 項、2 項）、かつ、総務大臣は、同じ情報を情報提供ネットワークシステムに記録し、一定期間保存することとされている（同条 3 項）。

これは、誰と誰との間でどのような情報が提供されたのか、情報提供等の記録を情報照会者及び情報提供者並びに情報提供ネットワークシス

テムに記録・保存させることにより、情報提供の記録を確認することを可能とするとともに、不正行為を抑止するものである。本人がこれらの記録の開示を求める方法として、番号利用法は、行政機関個人情報保護法の特例を定めるとともに（番号利用法30条1項、2項）、情報提供等記録開示システムと呼ばれる仕組みを用意することとしている。

このように、情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供等に係る記録を一定期間保存し、行政機関等に加え、本人もこれらの記録を閲覧することができるようすることにより、特定個人情報の不正利用の抑止を図ることとしているのである。

(4) 情報提供等記録開示システム

総務大臣は、前記(ア)の情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供等に係る記録について、本人から開示請求（行政機関個人情報保護法12条、番号利用法30条2項）があったときは、開示等の通知をすることとなるが（行政機関個人情報保護法18条）、この本人による開示請求とこれに対する総務大臣の通知を行うために設置・運用される、総務大臣の使用に係る電子計算機と本人の使用に係る電子計算機とを電気通信回線で接続した電子情報処理組織のことを、情報提供等記録開示システムという。

政府は、番号利用法の施行日後1年を目途として、情報提供等記録開示システムを設置するとともに、年齢、身体的な条件その他の情報提供等記録開示システムの利用を制約する要因にも配慮した上で、その活用を図るために必要な措置を講ずるものとされている（以上につき、番号利用法附則6条3項）。

(3) システム上の保護措置

特定個人情報の情報連携には、情報提供ネットワークシステムを使用しなければならない（番号利用法19条7号）とされているところ、情報提供ネ

ットワークシステムを通じた情報連携には、以下のとおり、システム上の安全措置が施されている。

ア 個人情報の分散管理

個人番号をキーとして、特定の機関に個人情報を集約して单一のデータベースを構築する「一元管理」を行うことは、プライバシー上の懸念が大きいものと考えられ、万が一そのデータベースから情報漏洩等が生じた場合の影響も甚大なものとなる危険があることから、番号制度においては、このような一元管理ではなく、従来どおり、各機関がそれぞれ個人情報を保有し、必要に応じて情報提供ネットワークシステムを使用して情報の照会・提供を行う「分散管理」の方法を執ることとしている（乙第4号証9ページ）。

イ アクセス制御

前記4(2)イ(イ)（27ページ）のとおり、特定個人情報の提供のうち、情報提供ネットワークシステムを用いるものについては、番号利用法19条7号の規定に基づき、別表第2の第1欄に掲げる者（情報照会者）が同表の第3欄に掲げる者（情報提供者）から同表の第2欄に掲げる事務を処理するために必要な同表の第4欄に掲げる特定個人情報の提供をする場合に限定されているところ、情報提供ネットワークシステムは、番号利用法が規定しない情報連携についてアクセスを制御し、同法が規定しない情報連携を防止するシステムとなっている（乙第4号証9ページ）。

ウ 符号による紐付け

各機関が情報提供ネットワークシステムを使用した情報連携を行うに当たっては、本人を一意に特定する何らかの識別子を介在させることにより、他の機関が有するデータベースの中から必要な情報を特定する必要があるが、番号制度においては、個人番号を直接個人を特定する共通の識別子として用いず、当該個人を特定するための情報提供用個人識別符号（番号利

用法施行令 20 条) を識別子として用いている。

このように、情報提供ネットワークシステムを利用した情報連携に個人番号とは全く異なる情報提供用個人識別符号を用いることで、万が一、情報提供ネットワークシステムによる情報連携の情報が第三者に傍受された場合であっても、いもづる式に特定個人情報が漏洩することを防止するシステムとなっている(乙第 4 号証 9 ページ)。

エ 通信の暗号化

情報提供ネットワークシステムを通じた通信は暗号化されている(番号利用法 2 条 14 項)(乙第 4 号証 9 ページ)。

第 4 原告の主張に対する反論

1 はじめに

(1) 事案の概要

本件は、原告らが、番号制度により憲法 13 条で保障されたプライバシー権を侵害され、又は侵害されるおそれがあり、これにより精神的苦痛を被つたとして、被告に対し、プライバシー権に基づく妨害排除請求又は妨害予防請求として、個人番号の収集、保存、利用及び提供(以下「個人番号の収集等」という。)の差止めを求める(以下「本件差止請求」という。)とともに、プライバシー権侵害に対する原状回復として、被告が保存する個人番号の削除を求め(以下「本件削除請求」という。)、また、国家賠償法(以下「国賠法」という。)に基づく損害賠償請求として、慰謝料等各 11 万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求める(以下「本件国賠請求」といい、本件国賠請求、本件差止請求及び本件削除請求の三請求を併せて「本件各請求」という。)事案である。

なお、本書面において定義する略語の使用については、別紙「略称語句使用一覧表」のとおりである。

(2) 被告の主張の概要

ア 原告らは、「プライバシー権は、極めて高度な情報化社会を迎えた今日においては、学説上、または判例上『自己情報コントロール権』として保障されなければならないとされてきた」（訴状17ページ）が、「現代におけるプライバシー権の内容は、『自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由』までをも包含するものと考える必要があ」り（訴状18ページ），原告らは、このような意味での「プライバシー権を侵害され、かつ個人情報の漏洩の危険にさらされてもいる」（同23ページ）などと主張するが、そもそも、原告らのいう自己情報コントロール権は、実定法上の根拠も不明確である上、その外延及び内容も不明確であり、差止請求の根拠たり得る実体法上の権利とは認められないものである。また、原告らの主張は、「自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由」なるものが「自己情報コントロール権」に含まれるとするものか、それとも「自己情報コントロール権」とは異なるプライバシー権の内容として主張するものかすら判然としないものであり、主張自体失当である。

イ この点をおいても、個人番号自体は、プライバシーに係る情報を包含するものではなく、情報提供ネットワークシステムにより提供される特定個人情報も、番号利用法以外の法令又は条例に基づき行政機関等による保有、利用が認められている情報に限られている上、番号制度の下における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものである。また、システム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の根拠に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じているということもできない。

したがって、番号制度に基づく個人番号の収集等は、個人に関する情報

をみだりに第三者に開示又は公表するものとは認められず、憲法13条により保障された個人の自由を侵害するものではない。よって、プライバシー権の侵害を理由とする本件差止請求及び本件削除請求は、理由がないことが明らかである。

ウ また、原告らに係る個人番号の収集等は、憲法13条により保障された個人の自由を侵害するものではなく、番号利用法の規定に基づいて適法に行われるものであるから、何ら公務員の職務上の法的義務に違背するものではなく、国賠法1条1項の適用上違法と認められる余地はない。

そして、原告らの個人情報が具体的な危険にさらされている事実がない以上、精神的損害も含めて何らの損害も発生していない。

したがって、本件国賠請求に理由がないことも明らかである。

エ 以下、上記について詳述する。

2 自己情報コントロール権は憲法13条で保障された権利とはいえず、差止請求及び削除請求の根拠たり得る実体法上の権利とは認められないこと

(1) 原告らの主張

原告らは、「憲法第13条で保障されたプライバシー権」は「『自己情報コントロール権』として保障されなければならないとされてきた」とした上(訴状17ページ)、「現代におけるプライバシー権の内容は、『自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由』までをも包含するものと考える必要がある」(訴状18ページ)とし、原告らは、「自己の意思に反して巨大情報ネットワークシステムであるマイナンバー制度に組み込まれプライバシー権を侵害され、かつ個人情報の漏洩の危険にさらされてもいる」(同23ページ)と主張する。

(2) 被告の反論

ア しかしながら、そもそも自己情報コントロール権を実体法上の権利として明示的に定めた法令は存在しない。行政機関個人情報保護法も、開示請

求権、訂正請求権及び利用停止請求権を明文で定める（同法12条、27条及び36条）にとどまり、それ以上に自己情報コントロール権を認めたものとは解されない。

また、自己情報コントロール権を論ずるに当たっては、「自己に関する情報」とは何か、「コントロール」とはどのような行為かなど、同権利の外延及び内容（誰に対して何を請求できる権利か）を明確にする必要があるところ、これらの点について統一した見解は見られない（増森珠美・最高裁判所判例解説民事篇〔平成20年度〕153ページ参照）のであって、その概念はいまだ不明確である。

このように、自己情報コントロール権は、その概念自体がいまだ不明確であり、統一的な理解が得られていないものであるから、名誉権などのようなそれのみで排他性を有する人格権とは異なり、差止請求及び削除請求の根拠たり得る実体法上の権利とは認められない。

イ この点については、最高裁判例も、自己情報コントロール権が憲法13条により保障された人権であることを認めてはいない。すなわち、住民である一審原告らが、住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」という。）により行政機関が一審原告らの個人情報を収集、管理又は利用（以下「管理、利用等」という。）することは、憲法13条により保障された同人らのプライバシー権その他の人格権を違法に侵害するものであると主張して、同人らの住民基本台帳を保管する市に対し、上記人格権に基づく妨害排除請求として、住民基本台帳からの住民票コードの削除、知事への本人確認情報の通知の差止め、国賠法1条1項に基づく損害賠償を求めた事案について、大阪高等裁判所平成18年11月30日判決（民集62巻3号777ページ。以下「住基ネット訴訟控訴審判決」という。）は、一審原告らの請求のうち、住民票コードの削除請求部分を認容し、その余の請求を棄却したが、その上告審である最高裁判所平成20年3月6

日第一小法廷判決（民集62巻3号665ページ。以下「住基ネット訴訟最高裁判決」という。）は、一審被告の敗訴部分を破棄し、同部分につき一審原告らの請求を棄却した。

住基ネット訴訟控訴審判決は、本人確認情報を含め、自己の私的事柄に関する情報の取扱いについて自ら決定する権利を自己情報コントロール権とし、これがプライバシー権の一内容として憲法13条により保障されたとした上で、上記のとおり、一審原告らの請求を認容したのに対し、住基ネット訴訟最高裁判決は、「自己情報コントロール権」が憲法上保障された人権と認められるか否かについては正面から判断せず、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」について明示的に憲法13条により保障された人権として認める判断をしている。このような両判決の対比からすると、住基ネット訴訟最高裁判決は、住基ネット訴訟控訴審判決が肯定した「自己情報コントロール権」については、憲法上の人権とは認められないとの判断を前提にしたものと解される（前記最高裁判所判例解説民事篇〔平成20年度〕164ページ（注14）参照）。

ウ したがって、自己情報コントロール権を根拠とする本件差止請求及び本件削除請求は、主張自体失当である。

なお、原告は、上記(1)のとおり、「プライバシー権の内容は、『自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由』までをも包含するものと考える必要がある」と主張するが、この主張は、「自己の意思に反して、個人に関する情報を情報ネットワークシステムに接続されない自由」なるものが自己情報コントロール権に含まれるとするものか、それとも自己情報コントロール権とは全く異なるプライバシー権の内容として主張するものかすら判然としないものであり、独自の意見又は評価を述べるものにすぎず、主張自体失当である。

3 本件差止請求及び本件削除請求に理由がないこと

(1) はじめに

自己情報コントロール権は、憲法13条で保障された権利であるとはいえるが、同権利を根拠とする本件削除請求及び本件差止請求は、主張自体失当であることは、上記2(2)で述べたとおりである。

もっとも、憲法13条は、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」を保障したものであると解されるところ、住基ネット訴訟最高裁判決も、住基ネットについて、①当該制度によって管理、利用等される本人確認情報の秘匿性の程度、②当該制度による本人確認情報の管理、利用等が正当な行政目的の範囲内で行われているものか否か、③システム技術上又は法制度上の不備により本人確認情報が法令又は条例の根拠に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的な危険が生じているか否か等に照らし、住基ネットにより住民である一審原告らの本人確認情報を管理、利用等する行為は、憲法13条により保障された上記自由を侵害するものではない旨判示し、一審原告らによる住民票コードの削除請求等を棄却した（民集62巻3号681ないし685ページ）。

しかるところ、本件についても、上記①から③の観点に照らせば、行政機関等による番号制度に基づく原告らの個人番号の収集等は、憲法13条が保障する「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」を侵害するものとはいえない。

以下、①ないし③の各観点に照らして詳述する。

- (2) 個人番号自体は、プライバシーに係る情報を包含するものではなく、行政機関等が提供を受ける特定個人情報も番号利用法以外の法令又は条例に基づき保有、利用が認められている情報に限られること（上記(1)①の観点）
ア 前記第3の2(1)（19, 20ページ）で述べたとおり、個人番号は、住民票コードを変換して得られる番号であって、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるもの（番号利用法2条

5項)にすぎない。そして、個人番号は、住民票コードを変換して生成するものの、「住民票コードを復元することのできる規則性を備えるものでないこと」が求められ(番号利用法8条2項3号)，また、個人番号自体からは、他の何らの個人情報を得ることも不可能である。

このように、個人番号自体は、個人の重要なプライバシーに係る情報を包含するものではなく、単なる個人識別情報にすぎない。

イ また、前記第3の4(2)(25ないし29ページ)で述べたとおり、行政機関等は、番号利用法19条各号に個別具体的に限定列举された事由に該当する場合に限り、他の行政機関等から特定個人情報の提供を受けることができるが、これらの個人情報は、各行政機関等が、番号利用法以外の法令又は条例に基づいて保有、利用することが認められている情報に限られ、番号制度の導入によって、行政機関等が、法令又は条例に基づく事務の処理に際して、法令又は条例で認められた範囲を超えて不必要的情報の提供を受けることが可能となるものではない。

(3) 番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われていること(上記①②の観点)

ア 番号制度の目的は正当なものであること

前記第3の1(18, 19ページ)で述べたとおり、番号制度は、①行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号や情報提供ネットワークシステムなどの基盤を活用することにより、「効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようとする」とともに、これにより、②「行政運営の効率化」及び③「公正な給付と負担の確保」を図り、かつ、④「国民が、手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようとする」ことを目的とするものである(番

号利用法 1 条)。

これを受け、番号利用法 3 条 1 項は、基本理念として、番号制度の下における個人番号等の利用について、

- (ア) 行政事務の処理において、個人又は法人その他の団体に関する情報の管理を一層効率化するとともに、当該事務の対象となる者を特定する簡単な手続を設けることによって、国民の利便性の向上及び行政運営の効率化に資すること（同項 1 号）
 - (イ) 情報提供ネットワークシステムその他これに準ずる情報システムを利用して迅速かつ安全に情報の授受を行い、情報を共有することによって、社会保障制度、税制その他の行政分野における給付と負担の適切な関係の維持に資すること（同項 2 号）
 - (ウ) 個人又は法人その他の団体から提出された情報については、これと同一の内容の情報の提出を求めるることを避け、国民の負担の軽減を図ること（同項 3 号）
 - (エ) 個人番号を用いて収集され、又は整理された個人情報が法令に定められた範囲を超えて利用され、又は漏洩することがないよう、その管理の適正を確保すること（同項 4 号）
- を旨として、行われなければならない旨定めている。

この点に関し、住基ネット訴訟最高裁判決は、住基ネットについて、「法令等の根拠に基づき、住民サービスの向上及び行政事務の効率化という正当な行政目的の範囲内で行われている」と判示して（民集 62巻3号682及び683ページ）、行政目的の正当性を認めているところであり、これと共に通性を有する番号制度の目的についても、正当なものであることは明らかである。

イ 行政事務における個人番号の利用や特定個人情報の提供は、公平・公正な社会の実現、行政事務の効率化及び国民の利便性の向上という番号制度

の目的に資する場合に限定して行われること

前記第3の4（24ないし29ページ）で述べたとおり、番号利用法において、個人番号の利用が可能な範囲は、番号利用法9条、別表第1及び別表第1による委任を受けた「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律別表第1の主務省令で定める事務を定める命令」（平成26年内閣府・総務省令第5号。以下「番号利用法別表第1主務省令」という。）により、特定個人情報の提供が可能な範囲は、番号利用法19条各号、別表第2及び別表第2による委任を受けた「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律別表第2の主務省令で定める事務及び情報を定める命令」（平成26年内閣府・総務省令第7号。以下「番号利用法別表第2主務省令」という。なお、番号利用法別表第1主務省令及び番号利用法別表第2主務省令は、いまだ番号利用法による委任事項の全てを規定しておらず、現在も改正作業中である。）により、いずれも限定列挙方式で個別具体的に規定されており、その範囲は、行政事務において、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国民の利便性の向上という番号制度の目的に資する場合に限定されている。

例えば、国税庁長官は、番号利用法別表第1の38の項及び番号利用法別表第1主務省令30条各号に基づき、国税の賦課又は徴収に関する事務について個人番号を利用することで、法定調書に記載された情報の照合等に要していた時間や労力が大幅に削減されるなど行政事務が効率化するほか、より正確な所得の把握が可能となることから、公正な負担の確保に資することになる。

また、厚生労働大臣（日本年金機構）が番号利用法別表第2の48の項に基づき、情報提供ネットワークシステムを使用して市町村長から地方税関係情報や住民票関係情報の提供を受けることで、請求者は、年金の裁定

請求の際、従来の事務においては提出を求められていた住民票の写しや所得証明書の添付を省略することが可能となり、国民の利便性の向上に資する。また、市町村長においては、これらの書類を発行する必要がなくなることから、行政事務の効率化にもつながることになる。

このように、個人番号の利用や特定個人情報の提供は、激甚災害時における金融機関での個人番号の利用（番号利用法9条4項）や各議院による国政調査が行われる場合等の特定個人情報の提供（同法19条12号）など一部の例外を除き、全て行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国民の利便性の向上という番号制度の目的に資する場合に限定して行われるものである。

ウ 小括

以上のとおり、行政運営の効率化、公正な給付と負担の確保及び国民の利便性の向上を図るという番号制度の目的は正当なものであり、行政事務における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、かかる目的に資する場合に限定して行われるものであるから、番号制度における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものである。

(4) システム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の根拠に基づかずには正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じている事実はないこと
(上記(1)③の観点)

ア 個人番号及び特定個人情報の目的外利用が行われないように必要な措置が講じられていること

(ア) 個人番号の利用や特定個人情報の提供が可能な範囲は明確に限定されており、必要な範囲を超えて個人番号や特定個人情報を収集、保管、利用及び提供すること等が禁止されていること

前記第3の4（24ないし29ページ）及び前記3(2)（50, 51ページ）で述べたとおり、個人番号の利用や特定個人情報の提供が可能な場合は、それぞれ番号利用法9条（別表第1）、19条（別表第2）において、限定列举形式で個別具体的に規定されており、それ以外の場合には、たとえ、本人の同意がある場合であっても許されない。また、前記第3の5(2)ア（29, 30ページ）で述べたとおり、同法19条各号に規定する場合を除いては、個人番号の提供の要求（同法15条）、特定個人情報の収集・保管（同法20条）が禁止されている。また、必要な範囲を超えた特定個人情報ファイルの作成（同法28条）も禁止されている。

そして、前記第3の5(2)カ(ア)c及び同(イ)（39, 40ページ）で述べたとおり、国の機関等の職員の職権濫用による特定個人情報の収集（番号利用法55条）、個人番号利用事務等に従事する者等による特定個人情報ファイルの不正提供（番号利用法51条）及び個人番号の不正提供又は盗用（番号利用法52条）は刑罰の対象となるなど、制度的な措置が講じられている。

(イ) 情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供に当たっても、不正アクセスを抑止し、個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の規定に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表されることを防ぐために必要な対策が講じられていること

前記第3の4(2)イ(ア)ないし(ウ)（26ないし28ページ）で述べたとおり、番号利用法は、行政機関等が情報提供ネットワークシステムによる特定個人情報の提供を行う場合（番号利用法19条7号）について、まず、情報照会者から特定個人情報の提供の求めがあったときは、情報提供ネットワークシステムを設置・運用する総務大臣が、①情報照会者、情報提供者、情報照会者の処理する事務及び当該事務を処理するために

必要な特定個人情報の項目が別表第2に掲げるものに該当すること、並びに②当該特定個人情報が記録されることとなる情報照会者の保有する特定個人情報ファイル又は当該特定個人情報が記録されている情報提供者の保有する特定個人情報ファイルについて、番号利用法27条（特定個人情報保護評価）の規定に違反する事実があったと認められるときに該当しないことが確認できた場合に限り、情報提供の求めがあったことを情報提供者に通知するものとし（番号利用法21条2項）、かつ、情報提供者は、当該通知があった場合にのみ情報照会者に特定個人情報の提供を行うこと（同法22条1項）とすることで、適正な情報連携を確保している。

また、前記第3の5(2)キ(ア)（42、43ページ）で述べたとおり、情報照会者、情報提供者及び総務大臣は、情報提供の求め及び情報提供について記録し、保存することが義務付けられている（番号利用法23条）。そして、当該記録は、行政機関個人情報保護法に基づく開示請求を行えば確認することができるが、さらに、同(イ)（43ページ）で述べたとおり、番号利用法の施行後1年をめどとして、情報提供等記録開示システムが設置され、情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供等に係る記録について、情報提供等記録開示システムを活用して確認することも可能となる予定である（同法附則6条3項参照）。

このように、情報照会者や情報提供者に加え、本人（当該個人番号により識別される個人）も情報提供等の記録を確認できるようにすることで、行政機関等の職員が、職権を逸脱又は濫用し、情報提供ネットワークシステムを用いて、特定個人情報に不正にアクセスすることを抑止するとともに、万が一、不正アクセスがあった場合には、それを確認することで、必要な対応を行うことができる制度となっている。

なお、前記第3の4(2)イ(エ)(29ページ)及び同5(2)カ(ア)a(38, 39ページ)で述べたとおり、情報提供ネットワークシステムの運営主体である総務大臣や情報照会者・情報提供者は、情報提供等事務(番号利用法19条7号の規定による特定個人情報の提供の求め又は提供に関する事務)に関する秘密の漏洩等を防止するため、必要な措置を講じなければならず(番号利用法24条)，その業務に関して知り得た秘密(システムの機器構成・設定、暗号及び復号に必要な鍵に関する情報等)を漏らし、又は盗用してはならない(番号利用法25条)とされており、後者に違反した場合は、刑罰の対象となる(番号利用法53条)。また、同(3)(43ないし45ページ)で述べたとおり、情報提供等事務には、システム上の安全措置も講じられているところである。

イ 個人番号及び特定個人情報の漏洩を防止するために必要な安全管理措置が講じられていること

(ア) 個人番号を取り扱う行政機関等及び事業者等に安全管理措置を義務付けるとともに、その履行を確保するための様々な措置を講じていること
前記第3の5(2)エ(ア)(35, 36ページ)で述べたとおり、個人番号利用事務等実施者(個人番号利用事務等の全部又は一部の委託先を含む。)には、個人番号の漏洩等を防止するために必要な措置(安全管理措置)を講じることが義務付けられている(番号利用法12条、2条12項及び13項)。

上記安全管理措置義務に違反する行為は、前記第3の5(2)ウ(ウ)e,f及びh(34, 35ページ)で述べたとおり、委員会による勧告及び命令(番号利用法37条)並びに報告及び立入検査(同法38条)の対象となり、命令違反及び検査忌避等は刑罰の対象となる(同法56条、57条)。

なお、委員会は、講じるべき安全管理措置の具体的な内容について、「特

定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（事業者編）」（平成26年特定個人情報保護委員会告示第5号）（乙第6号証）及び「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン（行政機関等・地方公共団体等編）」（平成26年特定個人情報保護委員会告示第6号）（乙第7号証），並びにそれぞれの別添資料として「特定個人情報に関する安全管理措置（事業者編）」（以下「（別添）安全管理措置（事業者編）」という。）及び「特定個人情報に関する安全管理措置（行政機関等・地方公共団体等編）」（以下「（別添）安全管理措置（行政機関等編）」という。）を定めて公表し，「従わなかつた場合，法令違反と判断される可能性がある」（乙第6号証1ページ，乙第7号証1，2ページ）ものを明らかにしている。

(イ) 行政機関の長等に対しては，特定個人情報保護評価及び職員に対する研修など，特に厳格な措置が義務付けられていること

行政機関の長等については，その公的性格に鑑み，前記第3の5(2)イ(ウ)（31ページ）で述べたとおり，特定個人情報ファイルを保有しようとするときは，当該特定個人情報ファイルを保有する前に，個人のプライバシー等に与える影響を予測・評価し，かかる影響を軽減する措置をあらかじめ講じるために実施する特定個人情報保護評価が義務付けられている（番号利用法27条1項）。

また，前記第3の5(2)エ(ウ)（37ページ）で述べたとおり，行政機関の長等は，特定個人情報ファイルを保有し，又は保有しようとするときは，特定個人情報ファイルを取り扱う事務に従事する者に対して，特定個人情報の適正な取扱いを確保するために必要なサイバーセキュリティの確保などに関する研修を行うものとされている（番号利用法28条の2）。

(ウ) 違法な手段による個人番号の取得も厳しく禁止されていること

前記第3の5(2)カ(ウ)a及びd(40, 41ページ)で述べたとおり、個人番号を保有する者の管理を害する行為により個人番号を取得する行為（番号利用法54条1項）や、偽りその他不正の手段により通知カード又は個人番号カードの交付を受ける行為（番号利用法58条）は、厳重な刑罰をもって禁止されており、違法な手段による個人番号の取得も厳しく禁止されている。

ウ 委員会（個人情報保護委員会）の設置により、特定個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置が講じられていること

特定個人情報の利用・提供等が法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われることを担保するため、委員会による監視体制が整備されている。

すなわち、前記第3の5(2)ウ(31ないし35ページ)で述べたとおり、特定個人情報の取扱いに関する監視・監督機関として、独立性の高い、いわゆる「三条委員会」として委員会（個人情報保護委員会）が設置されている。委員会は、特定個人情報保護評価の承認（番号利用法27条2項及び3項）、監視・監督のための指導及び助言（同法36条）、勧告及び命令（同法37条）、報告及び立入検査（同法38条）等の権限を有しており、委員会による命令への違反（同法56条）及び検査忌避等（同法57条）は刑罰の対象となる。

このように、独立性を保障され、十分な権限が付与された第三者機関である委員会が設置されており、特定個人情報の適切な取扱いを監視・監督するための制度的措置が講じられている。

エ 万が一、個人番号が漏洩した場合でも、直ちに被害が生じるものではないこと

万が一、個人番号が漏洩した場合であっても、前記(2)ア(50, 51ページ)で述べたとおり、個人番号は単なる個人識別情報にすぎず、これ

のみからは、他の何らの個人情報を得ることも不可能である。

また、前記第3の5(2)オ(37, 38ページ)で述べたとおり、番号利用法は、個人番号利用事務等実施者に対し、個人番号の提供を受ける際に、当該個人番号と本人とを紐付けるための身元確認の実施を義務付ける(番号利用法16条)ことにより、成りすましの防止を図っているから、漏洩した個人番号を入手したとしても、直ちにこれを利用することはできない仕組みとなっている。

さらに、前記第3の2(2)ウ(21ページ)で述べたとおり、市町村長は、個人番号が漏洩して不正に用いられるおそれがあると認められるときは、その者の請求又は職権により、その者の従前の個人番号に代えて、機構から通知された個人番号とすべき番号をその者の個人番号として指定し、速やかに、その者に対し、当該個人番号を通知カードにより通知することとしており(番号利用法7条2項)，本人からの請求のみならず、市町村長の職権による個人番号の変更を認めることで、迅速な個人番号変更対応を可能としている。また、個人番号カードを紛失した場合は、本人が直ちにコールセンターへ連絡して個人番号カードの機能を一時停止等させることができ(乙第3号証8ページ)，これにより、情報提供等記録開示システムにもログインすることができなくなり、情報提供等記録開示システムを使用した特定個人情報等の漏洩も防ぐことが可能となる予定である。

このように、万が一、個人番号が漏洩した場合でも直ちに被害が生じるものではなく、個人番号が不正に用いられるおそれがあると認められるときは、当該個人番号を変更することが可能である。

オ 小括

以上のとおり、番号制度の下においては、個人番号及び特定個人情報の目的外利用が行われないよう必要な措置や、個人番号及び特定個人情報の

漏洩を防止するために必要な安全管理措置が講じられている上、委員会（個人情報保護委員会）の設置により、特定個人情報の適切な取扱いを担保するための制度的措置も講じられている。そして、万が一、個人番号が漏洩した場合でも、直ちに被害が生じるものではなく、個人番号が不正に用いられるおそれがあると認められるときは、これを変更することができる。

そうすると、番号制度にシステム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が、法令又は条例の根拠に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じているものでないことは明らかである。

(5) 原告らの主張に対する反論

ア 特定個人情報の漏洩の危険性について

(ア) 「民間部門」からの漏洩について

a 原告らの主張

原告らは、番号制度においては、「民間で膨大な数のデータベースが作られることから、民間部門での特定個人情報の漏洩の危険性が高まるのは必然である」とした上、いまだ制度に関する周知や研修、セキュリティ対策等の準備が十分ではなく、「このような状況の中では、特定個人情報の安全は確保できず、その漏洩事件の発生は必然と言わざるを得ない」（訴状9ページ）と主張する。

b 民間部門から特定個人情報が漏洩する具体的な危険が生じているとはいえないこと

しかしながら、原告らは、原告らの個人情報の収集、管理、利用等との関係で、どの企業がいかなる点においてセキュリティ対策が不十分であるというのか何ら具体的に主張しておらず、極めて抽象的な危惧を述べるものにすぎない。

また、原告らは、「マイナンバー制度のセキュリティ対策には、1

社当たり平均約109万円もの費用がかかる」（訴状9ページ）として、あたかも全ての企業がセキュリティ対策を実施することが困難であるかのように主張するが、原告が前提とする「約109万円」との数値は平成27年5月19日時点のものであり、その後の同年11月17日時点における帝国データバンクの公表資料「マイナンバー制度に対する意識調査」では、「約61万円」とされている（乙第2号証）。もとより、個人番号や特定個人情報に係るセキュリティ対策については、その扱う個人情報の量や内容によって求められる水準は異なり、前記(4)イ(ア)（57, 58ページ）で指摘した「(別添) 安全管理措置（事業者編）」（乙第6号証）においても、それぞれの実情に応じた安全対策が求められており、具体的には、一定の要件に該当する中小規模事業者（従業員の数が100人以下の事業者であって、個人番号の取扱数量の多い一定の事業者（個人番号利用事務実施者等）を除く事業者。同50ページ）には、その実情を考慮した対応方法が示されているのであるから、セキュリティ対策に平均約109万円の費用がかかるとの一つの民間企業のデータをもって、その規模にかかわらず全ての事業者がセキュリティ対策を講じることが困難であるということにはならない。

さらに、原告らは、「制度に関する周知や研修が十分に行われていない」（訴状9ページ）と主張するが、番号制度については、事業者に対しては、制度の理解を深めることができるよう、新聞広告をはじめ、小規模事業者向けのチラシやポスターを作成して全国の市区町村、税務署や経済団体などに配布したり、全国各地で多数行われるマイナンバー制度の事業者向け説明会に講師を派遣したりするなど、事業者の規模に応じた周知・広報を行っている。また、ホームページ上でも、事業者向けの広報資料、質疑応答や説明会の動画を掲載するなどして、

十分に周知を図っているのであるから、原告らの上記主張は失当である。

(イ) 「行政部門」からの漏洩について

a 原告らの主張

また、原告らは、平成27年6月に公表された日本年金機構からの個人情報の漏洩事件や米国人事局の人事データの漏洩事件からすれば「行政部門からの特定個人情報漏洩の危険性も、また高くなる」（訴状9、10ページ）と主張する。

b 行政部門から特定個人情報が漏洩する具体的な危険が生じているとはいえないこと

しかしながら、原告らの挙げる日本年金機構からの個人情報漏洩事件や米国人事局の人事データの漏洩事件は、いずれも番号制度とは関連性が認められないから、原告らの主張は失当というほかない。

すなわち、日本年金機構からの個人情報漏洩事件におけるような個人情報流出の危険は、一般に行政機関が個人情報を管理することに内在する危険であるということができるところ、むしろ番号制度により特定個人情報に厳格な保護措置が講じられることとなるから、番号制度の施行により行政機関等が保有する特定個人情報が流出する危険性が低くなることはあっても、その危険性が高まることはないというべきである。

なお、日本年金機構からの個人情報の漏洩事件については、その原因を検証・調査し、日本年金機構は平成27年12月9日に業務改善計画を厚生労働省に提出し、再発防止に向けた取組等を行っている。

また、米国人事局の人事データの漏洩については、その詳細については不明であるが、我が国とは異なる法や制度の下で発生したものであり、原告らの個人番号の収集、管理、利用等との関連性はおよそ認

められないから、同事件をもって、行政部門からの特定個人情報漏洩の危険性が高いことの根拠とはならない。

イ 名寄せ・突合（データマッチング）の危険性について

(ア) 原告らの主張

原告らは、①漏洩した特定個人情報の名寄せ・突合（データマッチング）の危険性がある（訴状10、11ページ）と主張するとともに、②「更に危険性が高いのは、国により、情報提供ネットワークを用いた、あるいは、用いないでなされる個人情報の一元化である」（同11ページ）とし、行政機関等の担当者や警察機関による不正な情報収集が行われる危険性を挙げた上、「行政機関により、原告らを含む全国民・外国人住民の個人情報が一元的収集・管理の対象となる危険性、すなわち『監視国家』化の危険性は高い」（同12ページ）と主張する。

(イ) 被告の反論

a 特定個人情報が漏洩する具体的な危険自体が生じておらず、名寄せ・突合の危険も具体的に生じていないこと

しかしながら、前記ア(イ)b（63、64ページ）で述べたとおり、原告らの特定個人情報が漏洩する危険性が具体的に生じているとはいえないし、仮に、原告らの個人番号を不正に入手した者がいたとしても、それだけで直ちに名寄せ、突合をすることができるわけでもないから、これらの危険性が高いなどという原告らの主張は前提を欠き、明らかに失当である。

b 番号制度は国民や外国人住民の個人情報を一元管理して監視国家化を実現することを目的とするものではないこと

また、前記(3)ア（51、52ページ）で述べたとおり、番号制度は、①行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号や情報提供ネットワークシステムなどの基盤を活用することに

より、「効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようとする」とともに、これにより、②「行政運営の効率化」及び③「公正な給付と負担の確保」を図り、かつ、④「国民が、手続きの簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようとする」ことを目的とするものであり（番号利用法1条）、特定個人情報の収集、利用、保管及び提供を厳しく制限している。

そして、前記第3の5(3)ア（44ページ）で述べたとおり、番号制度の下においても、特定の機関に個人情報を集約して单一のデータベースを構築する「一元管理」は行われず、従来どおり、各機関がそれぞれ個人情報を保有する「分散管理」の方法が執られている。

このように、番号制度が、政府が国民や外国人住民の個人情報を一元管理して監視国家化を実現することを目的とするものでないことは明らかであり、番号制度が「監視国家」化を目的とする制度であるかのようにいう原告らの上記主張は失当というほかない。

c 番号制度の導入によって、行政機関等が法令又は条例に基づく事務の処理に不必要的情報を無限定に収集することが可能となるものではないこと

前記(2)イ（51ページ）で述べたとおり、行政機関等は、番号利用法別表第1に規定されている事務において、個人番号を利用することで、自らが保有する個人情報の効率的な管理及び利用が可能となるが、かかる個人情報は、番号制度の有無にかかわらず、行政機関及び地方公共団体等が、番号利用法以外の法令又は条例に基づく事務を処理するために、個別に収集し、保有（分散管理）していたものである。

また、情報提供ネットワークシステムを通じて提供される特定個人情報についても、前記(2)イ（51ページ）で述べたとおり、番号利

用法別表第2の第2欄に規定された「事務」を処理するために必要な情報にすぎないし、前記(4)ア(ア)(54, 55ページ)で述べたとおり、行政機関等が情報提供ネットワークシステムを使用して特定個人情報を提供し又は提供を受けることができる場面は厳しく限定されている。

さらに、「刑事事件の捜査」は、特定個人情報の提供制限の例外とされ（番号利用法19条12号）、委員会による指導等の対象からも除外されている（同法39条）が、警察や検察等の捜査機関が、刑事事件の捜査のためであれば無制限に特定個人情報を収集できるものではないのは当然であり、捜査機関に対する個人情報の提供が、刑事訴訟法等の法令の定める手続（刑事訴訟法189条2項、191条1項等）に従って行われることを要することは、番号利用法導入以前と何ら変わりはない。

したがって、原告らの主張が、番号制度の導入によって、行政機関が、法令に基づく行政事務の処理に不必要的情報を収集することが可能となるとの趣旨であれば、誤りであることは明らかである。

ウ 成りすましの危険性について

(ア) 原告らの主張

原告らは、①「特定個人情報が漏洩し、それが名寄せ・突合されれば、その対象者の個人像が明らかになる。従って、その情報を利用すれば、その人に成りますことが容易になる」（訴状12ページ）、②「現実世界だけでなく、インターネットの世界においては、より成りすましの危険性は高い」、「個人番号カードを不正取得したり、高齢者などの“IT弱者”の手助けをするように装って、パスワードを教えてもらい、もしくは、何らかの手段で知ることが出来れば、マイナポータルにアクセスして、その人の個人情報をのぞき見たり、色々な手続きを勝手に行

うことも可能となる」（訴状 13 ページ）と指摘し、成りすましの危険性があると主張する。

(イ) 被告の反論

a 特定個人情報が漏洩する具体的な危険自体が生じておらず、成りすましの危険も具体的に生じていないこと

しかしながら、前記ア(イ)b(63, 64 ページ)で述べたとおり、原告らの特定個人情報が漏洩する危険性が具体的に生じているとはいえないし、仮に、原告らの個人番号を不正に入手した者がいたとしても、それだけで直ちに原告らに成りすますことができるわけでもないから、成りすましの危険性が高いなどという原告らの主張は前提を欠き、明らかに失当である。

b 成りすましを防ぐための制度が整備されており、その具体的危険性が生じているとはいえないこと

(a) 個人番号カード等が不正取得又は偽造される具体的危険性はないこと

原告らは通知カードや個人番号カードを何らかの方法によって不正に入手すること又は偽造することにより、本人に成りすますことで被害が生じるおそれがあると主張する。

しかしながら、以下で述べるとおり、これらのカードが不正取得又は偽造される具体的危険性はないから、原告らの主張は失当である。

i 個人番号カードを不正取得又は偽造される具体的危険性がないこと

前記第 3 の 3(4)(23, 24 ページ)で述べたとおり、個人番号カードについては、原則として交付の際に、市区町村窓口に来庁の上、本人確認書類の提示による確認を行うなど、厳格な本

人確認を行うこととされているほか、個人番号カード自体にも、住基カード以上の偽造防止対策が施されている。

また、前記(4)イ(ウ)(58, 59ページ)で述べたとおり、偽りその他不正の手段により個人番号カードの交付を受ける行為は、厳重な刑罰をもって禁止されている（番号利用法58条）。

したがって、個人番号カードを不正取得又は偽造される具体的危険が生じているとはいえない。

ii 通知カードを不正取得又は偽造される具体的危険性がないこと

通知カードは、世帯への確実な交付を行うため、郵便局員から直接手渡される簡易書留により送付することとされ（乙第8号証29ページ）、通知カード本体には、紙幣と同様の透かし技術である白黒すき入れを施しているほか、複雑に組み合わせた模様を背景とすることにより記載内容の削除や書き換えを防止する彩紋パターン、コピー時に隠れた文字が浮かび上がるコピー牽制等のセキュリティ対策を施している（乙第8号証25ページ）。

また、前記iと同様、通知カードの不正取得も厳重な刑罰により禁止されている（番号利用法58条）。

したがって、通知カードを不正取得又は偽造される具体的危険が生じているともいえない。

(b) 仮に個人番号及び個人番号カード等が不正取得等されたとしても、成りすましを防止するための十分な対策が講じられていること

仮に、何らかの方法によって個人番号又は通知カード若しくは個人番号カード入手することにより、本人に成りすまそうとするおそれがあるとしても、その具体的場面としては、

- ① 第三者が本人に成りすまして各種行政手続を本人に無断で不正に行う場合

- ② 第三者が本人に成りすまして情報提供等記録開示システムを介して当該本人に係る個人情報の開示等を受ける場合
- ③ 第三者が本人に成りすまして勝手にクレジットカードの作成や債務の負担等の不正を行う場合

が想定されるところ、いずれの場面についても成りすましを防止する十分な対策が講じられているから、その具体的危険が生じているということはできない。

以下、詳述する。

i まず、上記①の場面については、第三者が本人の個人番号又は通知カード若しくは個人番号カードを入手しても、これらのみを用いて本人の知らない間に勝手に個人番号を利用して行政手続等を行うことはできない。すなわち、前記第3の5(2)オ(37, 38ページ)で述べたとおり、番号利用法16条は、厳格な本人確認措置を義務付けているから、個人番号のみで本人に成りすますことはできないし、個人番号カードには「本人の写真が表示され」(番号利用法2条7項)、通知カードは本人確認書類としての機能を持つものではないため、第三者が他人の個人番号カード又は通知カードを不正に入手したとしても、これを身元確認の書類として用いて本人に成りすますことはできない。

また、第三者が本人に成りすまし、行政手続の申請書類や身元確認書類を偽造したり、これらを行使する行為は、有印私文書偽造・同行使(刑法159条1項)や有印公文書偽造・同行使(同法155条1項)等の罪として、厳しく処罰されることになる。

したがって、上記①の場面について、成りすまし被害が発生する具体的危険が生じているとはいえない。

ii また、上記②の場面については、前記第3の5(2)キ(イ)(43

ページ) で述べたとおり、情報提供等記録開示システムは、番号利用法の施行後 1 年をめどとして設置される予定であるから（番号利用法附則 6 条 3 項），現時点では同システムを介した特定個人情報の漏洩が起こる危険性は何ら存在しない。

この点において、原告らの主張が情報提供等記録開示システム運用後の危険性をいうものであるとしても、第三者が同システムにログインして特定の個人の特定個人情報にアクセスするためには、厳格な電子認証（電子証明書が搭載された個人番号カードに加え、当該本人が自ら管理するパスワードの入力）が必須であるし（甲第 1 号証 8 ページ）、電子認証で用いるパスワード自体、本人以外の第三者に提供することは予定されておらず、相当の注意をもって管理することが当然求められるものであるから、第三者が不正に特定個人情報を得ることは極めて困難である。なお、万が一、個人番号カード及びパスワードの双方が第三者に不正に取得されるなどして、同システムを介して特定個人情報が漏洩する具体的危険性が生じたのであれば、直ちにその旨をコールセンターへ連絡して、個人番号カードの機能を一時停止等させることにより、何人も同システムへログインができないようにアクセス制限を図ることが可能である（乙第 3 号証 8 ページ参照）。

加えて、他人のパスワードを用いた同システムへの不正アクセスは、不正アクセス行為の禁止等に関する法律 3 条により禁止され、これに違反する行為は、同法律 11 条による罰則の対象となる。

したがって、上記②の場面について、成りすましの具体的危険が生じているとはいえない。

なお、個人番号カードの申請や情報提供等開示システムの利用

に必要な電子証明書の個人番号カードに内蔵されたＩＣチップへの記録は飽くまで任意のものであるから、原告らのいう「ＩＴ弱者」がこれらの制度を利用することがないというのであれば、その申請を強制されるものではない。

iii さらに、上記③の場面について、原告らは「例えば、個人番号カードのコピーを偽造する等して、郵送でクレジットカードを作るなどをされた場合は、容易に成りすましを行いうることになる」、「勝手に債務を作られる」などと主張する（訴状12ページ）が、個人番号カードが偽造される具体的危険性が生じているとはいえないことは、前記(a) i (67, 68ページ)で述べたとおりである。

また、本人確認書類が偽造される抽象的危険は、クレジットカードを作成する際等に求められる本人確認書類に該当するもの全てにいえることであって、個人番号カードに特有の問題ではないし、漏洩した個人情報を用いた成りすましにより債務を作成されてしまう抽象的危険についても、同様に、債務負担の際に求められる本人確認情報全てについていえることであって、特定個人情報に特有の問題ではない。

原告らの上記主張は、およそ社会で通常行われている本人確認の場面において危惧される抽象的危険を、あたかも番号制度によつてもたらされる具体的危険であるかのようにいうものであつて、失当というほかない。

c 小括

以上によれば、番号制度の導入によって、成りすましにより原告らの法益が侵害される具体的危険が生じているということはできないから、原告らの上記主張は失当である。

なお、原告らは、番号制度の利用拡大や、ワンカード化、同システムのワンストップサービスが実施されれば、「成りすまし等の危険性は高くなる」などともいう（訴状14ページ）が、もとより成りすましが行われる具体的危険性が生じているとはいえないのであるから、将来個人番号の利用範囲が拡大されたからといって、成りすましの具体的危険が生じるものではない。

エ 性同一性障害者、ペンネームの使用者、ストーカー被害者等の危険性について

(7) 原告らの主張

原告らは、①「性同一性障害者に関しては、生活してゆくために、雇用先などに対し、戸籍上の性を相手方に明らかにすることを強制される」、②「作家や芸能人など、ペンネーム・芸名を利用している者も、同様に戸籍上の（住民票上の）氏名を告知することを強制される」、③「DV、ストーカー被害者は、住民票上の住所を告知することを強制されることになる」、④「DV被害者等を支援する弁護士も、事務所住所ではなく、自宅住所を取引先等に告知することを強制される」、⑤「政府要人や、防衛産業の技術者や自衛隊関係者の個人情報の不正取得等の危険性も高まる」（以上につき訴状14、15ページ）と主張する。

(4) 被告の反論

a 原告らの主張は、原告らに係る個人番号の収集・管理・利用等と何ら関係がないこと

そもそも、原告らが、性同一性障害者、作家、芸能人、DV被害者、ストーカー被害者等を支援する弁護士、政府要人、防衛産業の技術者、自衛隊関係者であることの主張・立証は何らされていないし、原告らの個人番号の収集、保存、利用及び提供によって原告らがいう危険が具体的に発生することの主張・立証も何らされていない。また、原告

らは、いかなる手続においていかなる情報を開示する必要があったのか、また、それが番号制度の導入によってどのように取扱いが異なることとなるのかについても何ら主張しておらず、極めて抽象的な危惧を述べるにすぎない。

したがって、原告らの上記主張は失当というほかない。

- b 原告らが指摘する情報は人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報であること

前記a（72, 73ページ）の点をおいても、原告らのいう「戸籍上の性」、「戸籍上の（住民票上の）氏名」、「住民票上の住所」は、番号利用法上、本人が個人番号を提供する際、本人確認（番号利用法16条）のための書類として、通知カード又は個人番号カードを選択した場合に提示が予定されるにすぎないし、これらの情報を開示することはこれまで求められてきたことである。また、これらを含む4情報（氏名、住所、性別、生年月日）は、個人を識別するための単純な情報にすぎず、人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている上、個人の人格的自律などにかかわらない客観的・外形的事項に関するものにすぎず、ましてや思想、信条など個人の道徳的自律に關係したり人格権の内容を成したりするものでもない。

この点に関し、住基ネット訴訟最高裁判決も、4情報について、「人が社会生活を営む上で一定の範囲の他者には当然開示されることが予定されている個人識別情報である」（民集62巻3号682ページ）として、住民基本台帳からの住民票コードの削除等を求めた一審原告らの請求を棄却している。

- c 番号利用法が個人番号提供の際に個人識別情報を記載した書類等の提示による本人確認を義務付けているのは正当な目的に基づくもので

あること

番号利用法16条が個人番号提供の際に個人識別情報を記載した書類等の提示による本人確認を義務付けた趣旨は、まさに原告らが主張するような成りすまし等の危険を防止するためであり、その目的は国民の個人情報保護を万全にするという正当な目的に基づくものであつて、何ら憲法に違反するものではないことは明らかである。

オ 安全対策について

(ア) 制度面の安全対策について

a 原告らの主張

原告らは、①「本人確認のための個人番号カードに、個人番号も記載されていることから、同カードが普及することと比例して、個人番号を他人に知られる危険性や、同カードの不正取得の危険性を高めるという点を考慮していない」、②「第三者機関（引用者注：委員会を指すものと思われる。）に関しては、その権限の不十分さやマンパワーの不足が指摘されている」、③「故意や過失により、法に反して個人番号等の個人情報が収集され、それらが“闇のデータベース”化される危険性を無視している」と主張する（訴状15ページ）。

b 被告の反論

しかしながら、上記①については、被告は、個人番号カードの不正取得等の危険性を考慮しているからこそ、これを防ぐために前記ウ(イ)b(67ないし71ページ)で述べたような種々の規制・対策を講じているのであり、原告らの主張は事実に基づかないものというほかない。

また、上記②については、原告らは、委員会の権限やマンパワーについて、いかなる点がどのように不十分であるのか、また、そのことで原告らのいかなる権利・利益がどのように侵害されるのかを何ら具

体的に主張・立証しておらず、極めて抽象的な意見を述べるものにすぎないというべきである。

さらに、上記③についても、原告らは、「“闇のデータベース”化される危険性」がある旨を抽象的に述べるにすぎず、原告らの個人情報がどのように漏洩し、そこから誰が、何の目的で、いかにして原告らの個人情報を「“闇のデータベース”化」する危険が生じているかについて、何ら具体的な主張・立証をしていない。

したがって、原告らの上記主張は、いずれも失当というべきである。

(イ) システム面の安全対策について

a 原告らの主張

原告らは、番号制度に係るシステム面での対策が、「漏洩等の危険性が高い民間部門における安全対策たり得ていない」と主張する（訴状16ページ）。

b 被告の反論

しかしながら、前記(4)イ（57ないし59ページ）で述べたとおり、番号利用法12条は、特定個人情報を取り扱う民間の事業者に対して、例外なく個人番号の安全管理措置を義務付けており、また、委員会は、「(別添) 安全管理措置（事業者編）」において、事業者が講じるべき安全管理措置について、組織的安全管理措置、人的安全管理措置、物理的安全管理措置及び技術的安全管理措置の観点から、具体的に講じるべき対策を例示を踏まえつつ明らかにしているのであって、ここにはシステム面での対策も当然含まれる。さらに、前記(4)イ(ア)（57, 58ページ）で述べたとおり、民間事業者等における特定個人情報の取扱いは委員会の勧告及び命令並びに報告及び立入検査の対象となり、命令違反及び検査忌避等は刑罰の対象とされている。

以上によれば、原告の上記主張は理由がないというべきである。

(ウ) 特定個人情報保護評価について

a 原告らの主張

原告らは、特定個人情報評価制度について、「日本版 PIA（引用者注：Privacy Impact Assessment。プライバシー影響評価）は、マイナンバー制度全体、特に共通番号制度を採用したことによるプライバシー侵害性については評価の対象としておらず、各個別機関の特定個人情報のシステムのプライバシーに対する影響を、第三者機関による評価ではなく、自己評価するものでしかない。本来の PIA とはほど遠いものである」と主張する（訴状 17 ページ）。

b 被告の反論

しかしながら、特定個人情報保護評価制度においては、前記第 3 の 5(2)イ（30, 31 ページ）で述べたとおり、行政機関の長等は、評価した内容を公示して広く国民の意見を求め、委員会による承認（地方公共団体等においては第三者点検）を受けた上で公表することが義務付けられ、これらに違反する場合には情報提供ネットワークシステムの利用ができないなど、国民を含めた第三者の監視を制度として定めている。したがって、「自己評価するものでしかない」などという原告らの主張は、制度を正解しないものであって、失当である。

また、かかる特定個人情報保護評価制度は、番号制度を実施するに当たって特定個人情報等の漏洩を防ぐために制度が整備されたものであるから、番号制度そのものを評価の対象としていないことは当然のことであって、これをもって制度に不備があるなどということはできない。

(イ) 小括

以上のとおり、安全対策に係る原告らの上記主張はいずれも失当である。

(6) 小括

以上のとおり、個人番号自体は、プライバシーに係る情報を包含するものではなく、番号制度において行政機関等が提供を受ける特定個人情報も、番号利用法以外の法令又は条例に基づき行政機関等による保有、利用が認められている情報に限られている上、番号制度の下における個人番号の利用及び特定個人情報の提供は、法令又は条例の根拠に基づき、正当な行政目的の範囲内で行われるものである。また、システム技術上又は法制度上の不備があり、そのために個人番号及び特定個人情報が法令又は条例の根拠に基づかず又は正当な行政目的の範囲を逸脱して第三者に開示又は公表される具体的危険が生じているということもできない。

したがって、番号制度に基づく個人番号の収集等は、個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表するものとは認められず、当該個人がこれに同意していないとしても、憲法13条により保障された個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由を侵害するものではない。

よって、プライバシー権の侵害を理由とする本件差止請求及び本件削除請求は、理由がないことが明らかである。

4 本件国賠請求に理由がないこと

(1) 国賠法1条1項の「違法」の意味

国賠法1条1項の「違法」とは、公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいう（最高裁判所昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁判所平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ、最高裁判所平成27年12月16日大法廷判決・裁判所時報1642号9ページ）。すなわち、公権力の行使に当たる公務員の行為が国賠法1条1項の適用上「違法」と評価されるためには、当該公務員が、損害賠償を求めている個別の国民との関係で職務上の法的義務を負担し、かつ、当該職務行

為が、その職務行為時を基準として、職務上の法的義務に違背してされた場合でなければならない（職務行為基準説）。

(2) 原告らの個人番号を収集、保管、利用及び提供する行為が、国賠法1条1項の適用上違法と評価される余地がなく、これによる損害も存在しないこと

原告らは、番号制度により、憲法13条で保障されたプライバシー権の侵害、原告らの同意なき収集・利用等による侵害、漏洩等による直接侵害の危険、プライバシー権侵害だけに止まらない人格権自律権等の侵害、性同一性障害者らの人格権侵害がある（訴状17ないし20ページ）ことを挙げ、番号制度は、原告らの「プライバシー権を侵害」するものであり、「かつ個人情報の漏洩の危険にさら」すものである（同23ページ）として、国賠法1条1項に基づく損害賠償として、慰謝料等を請求している（本件国賠請求）。

しかしながら、前記第3（18ないし45ページ）で述べたとおり、公務員による原告らに係る個人番号の収集、保管、利用及び提供は、憲法13条により保障された個人の自由を侵害するものではなく、番号利用法の規定に基づいて適法に行われるものであるから、何ら職務上の法的義務に違背するものではなく、国賠法1条1項の適用上違法と認められる余地はない。

また、番号制度によって原告らの個人情報が具体的な危険にさらされている事実がない以上、原告らには、精神的損害を含めて何らの損害も発生していない。

したがって、本件国賠請求に理由がないことは明らかである。

第5 結語

以上のとおり、原告らの主張にはいずれも理由がないから、本件各請求はいずれも速やかに棄却されるべきである。

以 上

別紙

略称語句使用一覧表

略 称	基 本 用 語	使用書面	ペ ー ジ	備 考
番号利用法	行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）	答弁書	6	
平成27年改正法	個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律（平成27年法律第65号）	答弁書	6	
個人番号利用事務等実施者	番号利用法2条12項所定の個人番号利用事務実施者及び同条13項所定の個人番号関係事務実施者	答弁書	13	
番号整備法	行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成25年法律第28号）	答弁書	19	
住基法	住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）	答弁書	19	
番号利用法施行令	行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行令（平成26年政令第155号）	答弁書	19, 20	
機構	地方公共団体情報システム機構	答弁書	20	
カード記録事	これらの事項（被告注：氏名、住所、生	答弁書	21	

項	年月日、性別、個人番号その他政令で定める事項及び本人の顔写真) その他総務省令で定める事項			
I Cチップ	半導体集積回路	答弁書	21, 22	
改正前住基法	番号整備法 19条の規定による改正前の住基法	答弁書	22	
住基カード	住民基本台帳カード	答弁書	22	
番号利用法施行規則	行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律施行規則(平成26年内閣府・総務省令第3号)	答弁書	24	
委員会	個人情報保護委員会	答弁書	26	
行政機関の長等	行政機関の長、地方公共団体の機関、独立行政法人等、地方独立行政法人及び機構並びに情報照会者及び情報提供者	答弁書	26	
情報提供等事務	番号利用法 19条7号の規定による特定個人情報の提供の求め又は提供に関する事務	答弁書	29	
評価書	番号利用法 27条1項の規定により、行政機関の長等が個人情報保護委員会規則で定めるところにより行った評価の結果を記載した書面	答弁書	31	
個人情報保護法	個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号。平成27年改正法)	答弁書	32	

	による改正後のもの)			
行政機関個人情報保護法	行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第58号)	答弁書	39	
独立行政法人個人情報保護法	独立行政法人等の保有する個人情報に関する法律(平成15年法律第59号)	答弁書	39	
個人番号の収集等	個人番号の収集、保存、利用及び提供	答弁書	45	
本件差止請求	原告らが、被告に対し、プライバシー権に基づく妨害排除請求又は妨害予防請求として、個人番号の収集等の差止めを求める請求	答弁書	45	
本件削除請求	原告らが、被告に対し、プライバシー権侵害に基づく原状回復として、被告が保存する個人番号の削除を求める請求	答弁書	45	
国賠法	国家賠償法	答弁書	45	
本件国賠請求	国賠法に基づく損害賠償請求として、慰謝料等各11万円及びこれに対する遅延損害金の支払いを求める請求	答弁書	45	
本件各請求	本件国賠請求、本件差止請求及び本件削除請求	答弁書	45	
住基ネット	住民基本台帳ネットワークシステム	答弁書	48	
管理、利用等	収集、管理又は利用	答弁書	48	

住基ネット訴訟控訴審判決	大阪高等裁判所平成18年11月30日判決(民集62巻3号777ページ)	答弁書	48	
住基ネット訴訟最高裁判決	最高裁判所平成20年3月6日第一小法廷判決(民集62巻3号665ページ)	答弁書	48, 49	
番号利用法別表第1主務省令	行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律別表第1の主務省令で定める事務を定める命令(平成26年内閣府・総務省令第5号)	答弁書	53	
番号利用法別表第2主務省令	行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律別表第2の主務省令で定める事務及び情報を定める命令(平成26年内閣府・総務省令第7号)	答弁書	53	
(別添) 安全管理措置(事業者編)	「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン(事業者編)」(平成26年特定個人情報保護委員会告示第5号)の別添資料である	答弁書	58	
(別添) 安全管理措置(行政機関等編)	「特定個人情報の適正な取扱いに関するガイドライン(行政機関等・地方公共団体等編)」(平成26年特定個人情報保護委員会告示第6号)の別添資料である	答弁書	58	